URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)

14. Juli 2005 *

In der Rechtssache C-26/00

betreffend eine Nichtigkeitsklage nach Artikel 230 EG, eingereicht am 29. Januar 2000,

Königreich der Niederlande, vertreten durch M. Fierstra und J. van Bakel als Bevollmächtigte,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch T. van Rijn und C. van der Hauwaert als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

unterstützt durch

Königreich Spanien, vertreten durch N. Díaz Abad als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelfer,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans, der Richterin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter R. Schintgen (Berichterstatter), G. Arestis und J. Klučka,

Generalanwalt: P. Léger,
Kanzler: R. Grass,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 17. Februar 2005

folgendes

Urteil

1 Mit seiner Klageschrift beantragt das Königreich der Niederlande die Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 2423/1999 der Kommission vom 15. November 1999 zur Einführung von Schutzmaßnahmen betreffend Zucker des KN-Codes 1701 und Zucker-Kakao-Mischungen der KN-Codes 1806 10 30 und 1806 10 90 mit Ursprung in den überseeischen Ländern und Gebieten (ABl. L 294, S. 11, im Folgenden: angefochtene Verordnung oder Verordnung).

Rechtlicher Rahmen

Die gemeinsame Marktorganisation für Zucker

2 Mit der Verordnung (EG) Nr. 2038/1999 vom 13. September 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 252, S. 1) kodifizierte der Rat der Europäischen Union die zuvor mehrfach geänderte Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 vom 30. Juni 1981 (ABl. L 177, S. 4), mit der diese gemeinsame Marktorganisation eingeführt worden war. Die Marktorganisation regelt den Zuckermarkt der Gemeinschaft mit dem Ziel, die Beschäftigung und den Lebensstandard der Zuckererzeuger in der Gemeinschaft zu erhöhen.

3 Die Stützung der Gemeinschaftsproduktion durch garantierte Preise ist auf nationale Produktionsquoten (A- und B-Quote) beschränkt, die der Rat gemäß der Verordnung Nr. 2038/1999 den Mitgliedstaaten zuteilt, die sie dann ihrerseits unter ihren Erzeugern aufteilen. Zucker der B-Quote (so genannter B-Zucker) unterliegt einer höheren Produktionsabgabe als Zucker der A-Quote (so genannter A-Zucker). Über die A- und B-Quote hinaus erzeugter Zucker wird als „C-Zucker" bezeichnet und darf innerhalb der Europäischen Gemeinschaft nicht verkauft werden, es sei denn, er wird wieder in die A- oder B-Quote der folgenden Saison aufgenommen.

4 Für außergemeinschaftliche Ausfuhren werden, ausgenommen für C-Zucker, Ausfuhrerstattungen gemäß Artikel 18 der Verordnung Nr. 2038/1999 gewährt, die den Unterschied zwischen dem Preis auf dem Gemeinschaftsmarkt und dem Weltmarktpreis ausgleichen.

5 Die Zuckermenge, für die eine Ausfuhrerstattung gezahlt werden darf, und der jährliche Gesamtbetrag der Ausfuhrerstattungen werden durch die Übereinkünfte der Welthandelsorganisation (World Trade Organization — WTO) (im Folgenden:

WTO-Übereinkünfte) geregelt, denen die Gemeinschaft beigetreten ist (genehmigt durch Beschluss 94/800/EG des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde [1986–1994] im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche, ABl. L 336, S. 1). Spätestens vom Wirtschaftsjahr 2000/01 an mussten die mit Erstattungen ausgeführte Zuckermenge auf 1 273 500 Tonnen und der Gesamtbetrag der Ausfuhrerstattungen auf 499,1 Millionen Euro beschränkt werden, was eine Verringerung um 20 % und 36 % gegenüber dem Wirtschaftsjahr 1994/95 bedeutet.

Die Regelung über die Assoziierung der überseeischen Länder und Gebiete

6 Nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe s EG umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete (ÜLG), „um den Handelsverkehr zu steigern und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung durch gemeinsame Bemühungen zu fördern".

7 Die Niederländischen Antillen und Aruba gehören zu den ÜLG.

8 Die Assoziierung der ÜLG mit der Gemeinschaft ist im Vierten Teil des EG-Vertrags geregelt.

9 Auf der Grundlage von Artikel 136 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 187 EG) wurden mehrere Beschlüsse erlassen, darunter der Beschluss 91/482/EWG des Rates vom 25. Juli 1991 über die Assoziation der überseeischen Länder und Gebiete mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (ABl. L 263, S. 1), der nach seinem Artikel 240 Absatz 1 für einen am 1. März 1990 beginnenden Zeitraum von zehn Jahren gilt.

10 Verschiedene Bestimmungen dieses Beschlusses wurden durch den Beschluss 97/803/EG des Rates vom 24. November 1997 zur Halbzeitänderung des Beschlusses 91/482 (ABl. L 329, S. 50) geändert. Mit dem Beschluss 2000/169/EG des Rates vom 25. Februar 2000 (ABl. L 55, S. 67) wurde die Geltung des Beschlusses 91/482 in der Fassung des Beschlusses 97/803 (im Folgenden: ÜLG-Beschluss) bis zum 28. Februar 2001 verlängert.

11 Artikel 101 Absatz 1 des ÜLG-Beschlusses bestimmt:

„Waren mit Ursprung in den ÜLG sind frei von Einfuhrabgaben zur Einfuhr in die Gemeinschaft zugelassen."

12 Artikel 102 des ÜLG-Beschlusses sieht vor:

„Unbeschadet [des Artikels] 108b wendet die Gemeinschaft bei der Einfuhr von Ursprungswaren der ÜLG keine mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung an."

13 Artikel 108 Absatz 1 erster Gedankenstrich des ÜLG-Beschlusses verweist für die Bestimmung des Begriffes Ursprungswaren und die Methoden für die Zusammenarbeit der Verwaltungen auf diesem Gebiet auf Anhang II des Beschlusses. Gemäß Artikel 1 des Anhangs II gilt ein Erzeugnis als Ursprungsware der ÜLG, der Gemeinschaft oder der Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (im Folgenden: AKP-Staaten), wenn es dort entweder vollständig hergestellt oder gewonnen oder in ausreichendem Maße be- oder verarbeitet worden ist.

14 Artikel 3 Absatz 3 des Anhangs II führt eine Reihe von Be- und Verarbeitungen auf, die als nicht ausreichend angesehen werden, um den Ursprung eines Erzeugnisses u. a. in den ÜLG zu begründen.

15 Artikel 6 Absatz 2 des Anhangs II enthält jedoch folgende Regelung für die so genannte „Ursprungskumulierung EG/ÜLG und AKP/ÜLG":

„Wenn vollständig in der Gemeinschaft oder in den AKP-Staaten hergestellte bzw. gewonnene Erzeugnisse in den ÜLG be- oder verarbeitet werden, gelten sie als vollständig in den ÜLG hergestellt."

16 Nach Artikel 6 Absatz 4 des Anhangs II gilt diese Regelung der Ursprungskumulierung EG/ÜLG und AKP/ÜLG für „jede in den ÜLG vorgenommene Be- oder Verarbeitung einschließlich der in Artikel 3 Absatz 3 genannten Behandlungen".

17 Durch den Beschluss 97/803 wurde in den ÜLG-Beschluss ein Artikel 108b eingefügt, nach dessen Absatz 1 die „in Anhang II Artikel 6 genannte Ursprungskumulierung AKP/ÜLG für eine Jahresmenge von 3 000 Tonnen Zucker zugelassen" wird. Hingegen wurde die Geltung der Regelung für die Ursprungskumulierung EG/ÜLG durch den Beschluss 97/803 nicht beschränkt.

18 Nach Artikel 109 Absatz 1 des ÜLG-Beschlusses kann die Kommission der Europäischen Gemeinschaften „die notwendigen Schutzmaßnahmen" treffen, wenn „die Anwendung [des ÜLG-Beschlusses] ernste Störungen für einen Wirtschaftsbereich der Gemeinschaft oder eines oder mehrerer Mitgliedstaaten mit sich bringt oder deren äußere finanzielle Stabilität gefährdet oder wenn Schwierigkeiten

auftreten, die die Beeinträchtigung eines Wirtschaftsbereichs der Gemeinschaft oder einer ihrer Regionen nach sich ziehen könnten". Dabei muss die Kommission jedoch nach Artikel 109 Absatz 2 des ÜLG-Beschlusses „Maßnahmen ... wählen, die die geringsten Störungen für das Funktionieren der Assoziation und der Gemeinschaft mit sich bringen". Außerdem dürfen „[d]iese Maßnahmen ... nicht über das zur Behebung der aufgetretenen Schwierigkeiten unbedingt erforderliche Maß hinausgehen".

Die erlassenen Schutzmaßnahmen gegen die Einfuhr von Zucker und Zucker-Kakao-Mischungen mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG

19 Die angefochtene Verordnung wurde von der Kommission auf der Grundlage von Artikel 109 des ÜLG-Beschlusses erlassen.

20 In ihren ersten fünf Begründungserwägung heißt es:

„(1) In den letzten Monaten sind im Zuckersektor der Gemeinschaft Schwierigkeiten aufgetreten, die zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung dieses Wirtschaftszweigs führen können. Die Ursache für diese Schwierigkeiten liegt darin, dass die Einfuhren von unverarbeitetem Zucker mit kumuliertem EG-/ÜLG-Ursprung und Zucker-Kakao-Mischungen ... mit Ursprung in den überseeischen Ländern und Gebieten seit 1997 stark zugenommen haben. Diese Waren dürfen gemäß Artikel 101 Absatz 1 des ÜLG-Beschlusses frei von Einfuhrabgaben in die Gemeinschaft eingeführt werden.

(2) Diese Einfuhren drohen, das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker in der Gemeinschaft schwer zu beeinträchtigen und sehr nachteilige Auswirkungen für die gemeinschaftlichen Marktteilnehmer des Zuckersektors zu haben.

(3) Die Funktionsweise der gemeinsamen Marktorganisation läuft Gefahr, in hohem Maße destabilisiert zu werden. Der Zuckerverbrauch in der Gemeinschaft ist konstant. So verdrängt jede Einfuhr von Zucker zu niedrigeren Preisen als dem Interventionspreis in die Gemeinschaft eine entsprechende Menge Gemeinschaftszucker, der nicht auf diesem Markt abgesetzt werden kann und ausgeführt werden muss. Für diesen Zucker werden Ausfuhrerstattungen gezahlt, die zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gehen (zur Zeit etwa 520 EUR/t). Diese Ausfuhren sind durch die GATT-Abkommen mengenmäßig begrenzt. Sie verringern so die Möglichkeit, Zucker im Rahmen von Quoten auszuführen. Um dem entgegenzuwirken, müsste eine Verringerung der gemeinschaftlichen Erzeugungsquoten ins Auge gefasst werden.

(4) Auch die gemeinschaftlichen Marktteilnehmer des Zuckersektors könnten die nachteiligen Auswirkungen dieser zunehmenden Einfuhren zu spüren bekommen. Kennzeichen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker sind nämlich zum einen die Selbstfinanzierung der Zuckerwirtschaft und der Absatz der in der Gemeinschaft anfallenden Zuckerüberschüsse, insbesondere durch Ausfuhrerstattungen, und zum anderen die Zahlung eines Mindestpreises für den Rohstoff Zuckerrüben durch die europäischen Zuckerhersteller. Erfolgen die zunehmenden Einfuhren von unverarbeitetem Zucker oder von Erzeugnissen mit hohem Zuckergehalt zu Preisen, die unter denen liegen, zu denen gemeinschaftliche Erzeuger vergleichbare Erzeugnisse verkaufen können, so führt dies zu einer erheblichen Destabilisierung der Unternehmen in der Gemeinschaft, die aufgrund der Auflagen der Gemeinsamen Agrarpolitik zugunsten der in der Gemeinschaft ansässigen Landwirte gegenüber solchen Einfuhrerzeugnissen nicht wettbewerbsfähig sind.

(5) Eine Zunahme der Ausfuhren mit Erstattungen kann außerdem das Risiko mit sich bringen, dass die Stückkosten für die Ausfuhr von Zucker im Rahmen von Quoten und folglich die Produktionsabgaben der gemeinschaftlichen Zukkererzeuger ansteigen."

21 In der achten und neunten Begründungserwägung der Verordnung wird ausgeführt:

„(8) Im Fall von Zucker ... ist die Überführung der Waren in den zollrechtlich freien Verkehr in der Gemeinschaft ohne Einfuhrabgaben daher von der Bedingung abhängig zu machen, dass der cif-Einfuhrpreis, mit Belegen, für die unverpackte Ware, geliefert europäische Häfen der Gemeinschaft, für Zucker der mit der Gemeinschaftsregelung festgelegten Standardqualität nicht unter dem für die betreffenden Erzeugnisse geltenden Interventionspreis liegt. Diese Maßnahme dürfte gewährleisten, dass der eingeführte Zucker nicht zu Preisen verkauft wird, die unter den Gemeinschaftspreisen liegen, dürfte eine destabilisierende Wirkung dieser Einfuhren verhindern und gleichzeitig sicherstellen, dass die Marktteilnehmer in den betreffenden ÜLG einen ausreichenden Gewinn erzielen und dass auch die im EG-Vertrag festgelegte Reihenfolge zugunsten der Gemeinschaftserzeugnisse und der ÜLG-Erzeugnisse eingehalten wird.

(9) Bei Zucker-Kakao-Mischungen ... erscheint es nunmehr angebracht, ihre Einfuhr dem gemeinschaftlichen Überwachungsverfahren zu unterwerfen. Diese Maßnahme ermöglicht es der Kommission, die Entwicklung dieser Einfuhren in Bezug auf Menge und Preise ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Marktteilnehmer genau zu verfolgen."

22 Für Zucker mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG wurde als Schutzmaßnahme ein Mindestpreis festgelegt. So bestimmt Artikel 1 Absatz 1 der angefochtenen Verordnung:

„Erzeugnisse des KN-Codes 1701 mit kumuliertem EG-/ÜLG-Ursprung dürfen nur dann unter Befreiung von den Einfuhrabgaben in den zollrechtlich freien Verkehr in

der Gemeinschaft überführt werden, wenn der cif-Einfuhrpreis für die unverpackte Ware der Standardqualität gemäß der Begriffsbestimmung der Verordnung (EWG) Nr. 793/72 des Rates [vom 17. April 1972] zur Festsetzung der Standardqualität für Weißzucker [ABl. L 94, S. 1] nicht unter dem für die betreffenden Erzeugnisse geltenden Interventionspreis liegt."

23 Für Zucker-Kakao-Mischungen (Erzeugnisse der KN-Codes 1806 10 30 und 1806 10 90, im Folgenden auch: Mischungen) mit Ursprung in den ÜLG bestimmt Artikel 2 der angefochtenen Verordnung, dass ihre Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr in der Gemeinschaft „dem gemeinschaftlichen Überwachungsverfahren nach den Modalitäten von Artikel 308d der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission" vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 253, S. 1) unterworfen wird.

24 Artikel 308d der Verordnung Nr. 2454/93 lautet:

„Ist eine Überwachung der Präferenzeinfuhren erforderlich, so teilen die Mitgliedstaaten der Kommission einmal monatlich und auf Verlangen der Kommission auch öfter die näher aufgeschlüsselten Warenmengen mit, die im Vormonat im Rahmen von Zollpräferenzmaßnahmen in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt wurden."

25 Nach ihrem Artikel 3 galt die angefochtene Verordnung bis zum 29. Februar 2000.

Sachverhalt

26 Ende Juni 1999 leitete die Kommission für die Einfuhr von Zucker und Zucker-Kakao-Mischungen mit Ursprung in Aruba das Verfahren nach Artikel 109 des

ÜLG-Beschlusses ein. In einer Mitteilung an die Mitgliedstaaten vom 23. Juni 1999 wies sie darauf hin, dass die Einfuhren von Zucker und Zucker-Kakao-Mischungen in die Gemeinschaft in den vorangegangenen Monaten stark angestiegen seien, da diese Erzeugnisse zu Preisen auf dem Gemeinschaftsmarkt angeboten würden, die unter den Preisen der Gemeinschaftserzeuger lägen. Dies führe „zu einer erheblichen Destabilisierung der Unternehmen in der Gemeinschaft, die aufgrund der Auflagen der Gemeinsamen Agrarpolitik zugunsten der Landwirte gegenüber solchen Einfuhrerzeugnissen nicht wettbewerbsfähig sind".

27 Die Kommission nahm an, dass Erzeuger der ÜLG Zucker in der Gemeinschaft zum Weltmarktpreis kauften, der mehr als 500 Euro/t unter dem Preis des Gemeinschaftsmarktes liege, und dass dieser Zucker sodann nach einer geringfügigen Verarbeitung zollfrei in die Gemeinschaft reimportiert werde.

28 Der in Artikel 1 Absatz 2 des Anhangs IV des ÜLG-Beschluss vorgesehene Beratende Ausschuss trat am 30. Juni 1999 zusammen. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten sprach sich für die von der Kommission vorgeschlagenen Schutzmaßnahmen aus. Das Königreich der Niederlande widersprach dem Vorschlag im Wesentlichen mit der Begründung, es sei nicht bewiesen, dass der fragliche Zucker unter den in der Gemeinschaft angewandten Preisen verkauft worden sei, und im Übrigen lägen die vorgeschriebenen Voraussetzungen für den Erlass von Schutzmaßnahmen nicht vor.

29 Die Kommission setzte ihren Vorschlag allerdings nicht sogleich um, sondern leitete im August 1999 ein neues Verfahren ein, das sie nunmehr auf die Einfuhr von Zucker und Zucker-Kakao-Mischungen mit Ursprung in sämtlichen ÜLG erstreckte. Ihrer Ansicht nach hatte sich nämlich mittlerweile die im Juni für Aruba beobachtete Tendenz steigender Einfuhren zu Preisen unter dem Interventionspreis für sämtliche ÜLG bestätigt.

30 Der Beratende Ausschuss tagte am 8. September 1999 ein weiteres Mal. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten (ausgenommen das Königreich der Niederlande, das dem Vorschlag der Kommission wiederum entgegentrat) sprach sich erneut für die Schutzmaßnahmen aus, die schließlich, nachdem im September und Oktober des Jahres erhebliche Zunahmen der Einfuhren verzeichnet worden waren, am 15. November 1999 erlassen wurden.

31 Das Königreich der Niederlande legte die angefochtene Verordnung nach Artikel 1 Absatz 5 des Anhangs IV des ÜLG-Beschlusses dem Rat vor, der aber von seiner in Artikel 1 Absatz 7 vorgesehenen Befugnis, eine andere Entscheidung zu treffen, keinen Gebrauch machte.

Anträge der Verfahrensbeteiligten

32 Die niederländische Regierung beantragt,

— die angefochtene Verordnung für nichtig zu erklären;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

33 Die Kommission beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen;

— dem Königreich der Niederlande die Kosten aufzuerlegen.

34 Der Präsident des Gerichtshofes hat mit Beschluss vom 11. März 2000 das Königreich Spanien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen.

35 Mit am 12. Juli 2000 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangenem Schreiben hat das Königreich der Niederlande beantragt, das Verfahren vor dem Gerichtshof bis zur Verkündung der Endentscheidung des Gerichts in der Rechtssache T-47/00 (Rica Foods/Kommission) auszusetzen; diese Rechtssache betraf ebenfalls die Nichtigerklärung der angefochtenen Verordnung.

36 Mit Beschluss vom 17. Oktober 2000 hat der Präsident des Gerichtshofes dem Antrag nach Artikel 47 Absatz 3 der EG-Satzung des Gerichtshofes in Verbindung mit Artikel 82a § 1 Buchstabe a der Verfahrensordnung des Gerichtshofes stattgegeben.

37 Das Gericht hat die Klage in der Rechtssache T-47/00 (Rica Foods/Kommission) mit Urteil vom 17. Januar 2002 (Slg. 2002, II-113) als unzulässig abgewiesen.

Zur Klage

38 Das Königreich der Niederlande führt für seinen Antrag auf Nichtigerklärung der Verordnung vier Klagegründe an:

— Verstoß gegen Artikel 109 Absatz 1 des ÜLG-Beschlusses, da die Kommission mit dem Erlass von Artikel 1 der Verordnung die Situation im Bereich des Zuckers offensichtlich fehlerhaft beurteilt habe, jedenfalls aber ihre Befugnis zum Erlass von Schutzmaßnahmen missbraucht habe;

— Verstoß gegen Artikel 109 Absatz 1 des ÜLG-Beschlusses, da die Kommission mit dem Erlass von Artikel 2 der Verordnung die Situation im Bereich der Zucker-Kakao-Mischungen offensichtlich fehlerhaft beurteilt habe, jedenfalls aber ihre Befugnis zum Erlass von Schutzmaßnahmen missbraucht habe;

— Verletzung der Begründungspflicht aus Artikel 253 EG, denn die Begründung der Verordnung sei unzureichend, widersprüchlich und teilweise unverständlich;

— Verstoß gegen Artikel 109 Absatz 2 des ÜLG-Beschlusses durch die in Artikel 1 der Verordnung enthaltene Regelung, dass der cif-Einfuhrpreis für Zucker mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG nicht unter dem EG-Interventionspreis für Zucker liegen dürfe.

Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 109 Absatz 1 des ÜLG-Beschlusses im Zusammenhang mit dem vorgeschriebenen Mindestpreis für Zucker

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

39 Mit ihrem ersten Klagegrund macht die niederländische Regierung geltend, die Kommission habe die Sachlage, wie sie für die Einfuhr von Zucker mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG in die Gemeinschaft bestanden habe, offenkundig fehlerhaft beurteilt und auf dieser Grundlage die Erforderlichkeit von Schutzmaßnahmen bejaht. Da die Schutzmaßnahmen offenkundig dazu dienten, die europäischen Zuckererzeuger gegen jeden potenziellen Wettbewerb durch unkontingentierte Einfuhren aus den ÜLG zu schützen, habe die Kommission ihre Befugnis zum Erlass solcher Maßnahmen missbraucht.

40 Im Verhältnis zu den normalen handelsrechtlichen Regelungen hätten Schutzmaßnahmen Ausnahmecharakter. Daher müsse die Kommission das Vorliegen einer Ausnahmesituation nachweisen, die solche Maßnahmen nach den objektiven Kriterien des Artikels 109 des ÜLG-Beschlusses erforderlich mache. Eine solche Ausnahmesituation habe aber nicht vorgelegen.

41 Der erste Klagegrund besteht aus sechs Teilen.

42 Die niederländische Regierung rügt erstens, dass die aus den ÜLG eingeführten Zuckermengen, die nach den Statistiken des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) im Jahr 1999 auf rund 45 000 Tonnen oder weniger als 0,4 % der Gemeinschaftserzeugung oder knapp 3 % der Präferenzeinfuhren aus den AKP-Staaten und Indien betragen hätten, keine Gefahr einer Störung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker begründet hätten.

43 Zweitens habe die Kommission nicht nachgewiesen, dass der Zucker mit Ursprung in den ÜLG in der Gemeinschaft zu Preisen unter dem Interventionspreis verkauft worden sei.

44 Drittens schwanke die Gesamtzuckererzeugung der Gemeinschaft von Jahr zu Jahr um mehr als eine Million Tonnen. Da der Verbrauch ebenfalls schwanke, sei die Behauptung, jede zusätzlich aus den ÜLG eingeführte Zuckermenge führe zur Ausfuhr einer entsprechend hohen Menge, eine grobe Vereinfachung und sogar Verkennung der Tatsachen. Selbst wenn im Übrigen eine entsprechende Erhöhung

von subventionierten Ausfuhren festgestellt worden wäre, wären die sich daraus für den Gemeinschaftshaushalt ergebenden Folgen kein stichhaltiger Grund für den Erlass von Schutzmaßnahmen nach Artikel 109 des ÜLG-Beschlusses, denn solche Folgen gehörten wesensmäßig zu jeder Regelung, die auf der Freiheit von Einfuhren beruhe.

45 Viertens seien die streitigen Zuckereinfuhren nicht geeignet gewesen, der Gemeinschaft bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus den WTO-Übereinkünften Schwierigkeiten zu bereiten. Wie sich auch aus dem Beschluss des Präsidenten des Gerichts vom 30. April 1999 in der Rechtssache T-44/98 R II (Emesa Sugar/Kommission, Slg. 1999, II-1427, Randnr. 107) ergebe, habe die Gemeinschaft über genügend Handlungsspielraum verfügt, um bis zum Jahr 2000 steigende Zukkerimporte aus den ÜLG aufzunehmen.

46 Fünftens erscheine es zweifelhaft, dass die Kommission im Zusammenhang mit der Verordnung eine Verringerung der Erzeugungsquoten ins Auge gefasst habe. Jedenfalls hätten die streitigen Zuckereinfuhren als solche eine Herabsetzung der Quoten nicht erforderlich gemacht.

47 Sechstens sei nicht bewiesen, dass die streitigen Zuckereinfuhren die Erzeuger der Gemeinschaft geschädigt hätten. Die Ausfuhrerstattungen würden nicht von den Gemeinschaftserzeugern finanziert, sondern vom Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL). Außerdem sei der Zucker den Erzeugern der ÜLG im Jahr 1999 zu einem doppelt so hohen Preis wie dem Weltmarktpreis verkauft worden, wodurch die Gemeinschaftserzeuger erhebliche Gewinne erzielt hätten. Schließlich habe die Kommission nicht nachgewiesen, dass sich durch jede aus den ÜLG eingeführte Tonne die Verkäufe der Gemeinschaftserzeuger entsprechend verringert hätten.

48 Die Kommission hält dem entgegen, dass die Gesamteinfuhren von Zucker mit Ursprung in den ÜLG nach Angaben von Eurostat 1997 10 251,7 Tonnen und zwischen Januar und Oktober 1999 43 948,4 Tonnen betragen und sich damit um 328 % erhöht hätten; gleichzeitig seien die Einfuhren von August bis Oktober immer rascher angestiegen. Ganz überwiegend habe es sich bei diesen Einfuhren um Zucker mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG gehandelt.

49 Diese Zunahme der Einfuhren sei geeignet gewesen, das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker nachhaltig zu destabilisieren. Da auf dem Markt insgesamt eine Überschusssituation bestehe, habe die Einfuhr einer bestimmten Menge von Zucker zur Folge, dass eine entsprechende Menge von Gemeinschaftszucker nicht mehr auf dem Gemeinschaftsmarkt abgesetzt werden könne und damit unter Belastung sowohl des Gemeinschaftshaushalts als auch der Zuckererzeuger, die die Ausfuhrerstattungen mitfinanzierten, exportiert werden müsse.

50 Jede auch nur geringe Zuckereinfuhr sei geeignet, den Markt zu destabilisieren. Angesichts der steigenden Einfuhren könnte die Gemeinschaft in absehbarer Zeit gezwungen sein, die Quoten für die Gemeinschaftserzeugung herabzusetzen, was den Grundsätzen und Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik zuwiderlaufe. Insoweit sei zu verweisen auf das Urteil vom 8. Februar 2000 in der Rechtssache C-17/98 (Emesa Sugar, Slg. 2000, I-675, Randnr. 56).

51 Die zunehmenden Einfuhren hätten sich umso einschneidender ausgewirkt, als die Erzeugnisse in der Gemeinschaft zu Preisen unter dem Interventionspreis verkauft würden, den die Gemeinschaftserzeuger ihrerseits nicht unterbieten könnten, da sie für gekaufte Zuckerrüben nach Artikel 6 der Verordnung Nr. 2038/1999 einen Mindestpreis zahlen müssten. Die Kommission habe daher, auch wenn sie dies nicht beweisen könne, berechtigten Grund zu dem Verdacht gehabt, dass Unternehmen

der ÜLG erst C-Zucker zum Weltmarktpreis aufkauften und dann zu Preisen unter dem Interventionspreis in die Gemeinschaft importierten.

52 Die gemeinsame Marktorganisation sehe sowohl für Zucker zum Verbrauch auf dem Gemeinschaftsmarkt (A-Zucker) als auch für Zucker zur subventionierten Ausfuhr (A- und B-Zucker) Erzeugungsquoten vor. Soweit die Erzeuger A-Zucker nicht auf dem Gemeinschaftsmarkt absetzen könnten, seien sie bestrebt, ihn im Rahmen der zwangsläufig subventionierten Ausfuhren zu exportieren. Eine Alternative bestehe in der Einlagerung des Zuckers, jedoch werde Zucker seit einigen Jahren nicht mehr zur Intervention angeboten, und die Kommission lehne diese Verfahrensweise wegen der Kosten für den Gemeinschaftshaushalt ab.

53 Hinsichtlich der einzuhaltenden Verpflichtungen im Rahmen der WTO sei auf Randnummer 56 des Urteils Emesa Sugar zu verweisen.

54 Auch hinsichtlich der nachteiligen Folgen für die Gemeinschaftserzeuger sei auf Randnummer 56 dieses Urteil und Nummer 88 der Schlussanträge von Generalanwalt Ruiz-Jarabo Colomer in dieser Rechtssache zu verweisen. Wie dort ausgeführt sei, würden die Ausfuhrerstattungen nicht vollständig vom EAGFL finanziert, sondern zu einem erheblichen Teil von den Gemeinschaftserzeugern. Auch wenn für bestimmte Gemeinschaftserzeuger der Verkauf von C-Zucker an Erzeuger der ÜLG von Vorteil sei, so könne dies doch nicht den Schaden ausgleichen, der dem Sektor insgesamt entstehe.

55 Die spanische Regierung nimmt die gleiche Position ein wie die Kommission. Die erhebliche Steigerung der Zuckereinfuhren aus den ÜLG seit 1997 sei die Folge der

Änderung des ÜLG-Beschlusses, durch die die abgabenfreie Einfuhr von Erzeugnissen mit Ursprungskumulierung AKP/ÜLG in die Gemeinschaft beschränkt worden sei. Die über den bereits 1996 veröffentlichten Änderungsvorschlag unterrichteten Unternehmen hätten sich daraufhin auf Erzeugnisse mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG konzentriert, die von der Änderung nicht betroffen gewesen seien. Die erlassenen Schutzmaßnahmen dienten daher dem Schutz der Interessen der Gemeinschaftserzeuger im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, ohne die Wirtschaft der ÜLG zu beeinträchtigen, da sie dort erzeugten Zucker nicht beträfen.

56 Im Jahr 1999 habe der Weltmarktpreis für Zucker 242 Euro pro Tonne betragen, während in Spanien eine Tonne Zucker für 775 Euro verkauft worden sei. Damit hätten die Unternehmen der ÜLG aus zollfrei in die Gemeinschaft eingeführtem Zucker einen Gewinn von 533 Euro pro Tonne erzielt. Sie hätten so mit aufgekauftem und minimal verarbeitetem C-Zucker durch die Vermeidung der Einfuhrabgaben enorme Gewinne machen können.

57 Während der fragliche Zucker nicht aus dem Anbau in den ÜLG stamme, sei der ÜLG-Beschluss gerade erlassen worden, um die Entwicklung der ÜLG zu fördern. Diese zögen aber aus dem Mehrwert, der durch die zur Ursprungskumulierung EG/ÜLG nötige Verarbeitung hervorgebracht werde, gar keinen Vorteil, denn diese geringfügige Verarbeitung schaffe keine Arbeitsplätze und begünstige die Entwicklung der ÜLG damit nicht.

Würdigung durch den Gerichtshof

58 Vorab ist daran zu erinnern, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Gemeinschaftsorgane bei der Anwendung des Artikels 109 des ÜLG-Beschlusses

über ein weites Ermessen verfügen (in diesem Sinne Urteile vom 11. Februar 1999 in der Rechtssache C-390/95 P, Antillean Rice Mills u. a./Kommission, Slg. 1999, I-769, Randnr. 48, vom 22. November 2001 in der Rechtssache C-110/97, Niederlande/Rat, Slg. 2001, I-8763, Randnr. 61, und in der Rechtssache C-301/97, Niederlande/Rat, Slg. 2001, I-8853, Randnr. 73).

59 Angesichts dieses Ermessens hat sich der Gemeinschaftsrichter auf die Prüfung der Frage zu beschränken, ob den Gemeinschaftsorganen bei der Ausübung dieses Ermessens kein offensichtlicher Irrtum oder Ermessensmissbrauch unterlaufen ist oder ob sie die Grenzen ihres Ermessens nicht offensichtlich überschritten haben (Urteile Antillean Rice Mills u. a./Kommission, Randnr. 48, C-110/97, Niederlande/Rat, Randnr. 62, und C-301/97, Niederlande/Rat, Randnr. 74).

60 Die Beschränkung der Kontrolle durch den Gemeinschaftsrichter ist insbesondere dann geboten, wenn sich die Gemeinschaftsorgane wie im vorliegenden Fall veranlasst sehen, widerstreitende Interessen gegeneinander abzuwägen und im Rahmen der in ihrem Verantwortungsbereich zu treffenden politischen Entscheidungen eine bestimmte Wahl zu treffen (in diesem Sinne Urteil Emesa Sugar, Randnr. 53).

61 Nach Artikel 109 Absatz 1 des ÜLG-Beschlusses „kann" die Kommission Schutzmaßnahmen treffen, wenn „die Anwendung [des ÜLG-Beschlusses] ernste Störungen für einen Wirtschaftsbereich der Gemeinschaft oder eines oder mehrerer Mitgliedstaaten mit sich bringt oder deren äußere finanzielle Stabilität gefährdet oder wenn Schwierigkeiten auftreten, die die Beeinträchtigung eines Wirtschaftsbereichs der Gemeinschaft oder einer ihrer Regionen nach sich ziehen könnten". Der Gerichtshof hat im Urteil Antillean Rice Mills u. a./Kommission (Randnr. 47) entschieden, dass für die erste Alternative das Bestehen eines Kausalzusammenhangs nachgewiesen werden muss, weil die Schutzmaßnahmen das Ziel haben müssen, die in dem betroffenen Bereich aufgetretenen Schwierigkeiten zu beseitigen oder zu mildern, während es für die zweite Alternative nicht erforderlich ist, dass die Schwierigkeiten, die die Einführung einer Schutzmaßnahme rechtfertigen, auf der Anwendung des ÜLG-Beschlusses beruhen.

62 Die Kommission hat die angefochtene Verordnung auf die zweite Alternative des Artikels 109 Absatz 1 des ÜLG-Beschlusses gestützt. So erließ sie die streitige Schutzmaßnahme mit der Begründung, es seien „[i]n den letzten Monaten ... im Zuckersektor der Gemeinschaft Schwierigkeiten aufgetreten, die zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung dieses Wirtschaftszweigs führen können" (erste Begründungserwägung der Verordnung).

63 Wie aus der zweiten bis fünften Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung hervorgeht, wurde Artikel 109 des ÜLG-Beschlusses angewandt, weil die Einfuhren von Zucker und Mischungen mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG drohten, das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker in der Gemeinschaft schwer zu beeinträchtigen und sich für die gemeinschaftlichen Marktteilnehmer des Zuckersektors sehr nachteilig auszuwirken.

64 Der erste Klagegrund besteht aus sechs Teilen, von denen sich die ersten fünf im Wesentlichen auf die Gefahr einer Störung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker beziehen und der sechste auf die Gefahr nachteiliger Auswirkungen für die Marktteilnehmer der Gemeinschaft.

Zum Vorliegen der Gefahr einer Störung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker

65 Die niederländische Regierung macht erstens geltend, dass angesichts der geringfügigen Zuckermengen, die mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG eingeführt worden seien, keine Schwierigkeit im Sinne von Artikel 109 Absatz 1 des ÜLG-Beschlusses aufgetreten sei.

66 Zu diesem Punkt hatte die Kommission in der ersten und dritten Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung festgestellt, dass die Einfuhren von Zucker mit kumuliertem EG/ÜLG-Ursprung seit 1997 „stark zugenommen" hätten und dass die Funktionsweise der gemeinsamen Marktorganisation Gefahr laufe, „in hohem Maße destabilisiert zu werden". Dazu heißt es in der dritten Begründungserwägung der Verordnung näher:

„Der Zuckerverbrauch in der Gemeinschaft ist konstant. So verdrängt jede Einfuhr von Zucker zu niedrigeren Preisen als dem Interventionspreis in die Gemeinschaft eine entsprechende Menge Gemeinschaftszucker, der nicht auf diesem Markt abgesetzt werden kann und ausgeführt werden muss. Für diesen Zucker werden Ausfuhrerstattungen gezahlt, die zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gehen (zur Zeit etwa 520 EUR/t). Diese Ausfuhren sind durch die GATT-Abkommen mengenmäßig begrenzt. Sie verringern so die Möglichkeit, Zucker im Rahmen von Quoten auszuführen. Um dem entgegenzuwirken, müsste eine Verringerung der gemeinschaftlichen Erzeugungsquoten ins Auge gefasst werden."

67 Wie der Gerichtshof in Randnummer 56 des Urteils Emesa Sugar festgestellt hat, erzeugte die Gemeinschaft bereits 1997 mehr Rübenzucker, als sie verbrauchte, und führte zusätzlich noch Rohrzucker aus den AKP-Staaten ein, um die spezielle Nachfrage nach diesem Erzeugnis zu decken und die WTO-Übereinkünfte zu erfüllen, die sie zur Einfuhr bestimmter Zuckermengen aus Drittländern verpflichteten. Außerdem hatte sie — in den durch die WTO-Übereinkünfte gezogenen Grenzen — Zuckerexporte durch Ausfuhrerstattungen zu subventionieren. Unter diesen Umständen und angesichts der starken Zunahme der Einfuhren von Zucker mit Ursprung in den ÜLG seit 1997 durfte die Kommission davon ausgehen, dass jede, selbst gemessen an der Gemeinschaftserzeugung geringfügige Menge Zucker, die zusätzlich auf den Gemeinschaftsmarkt gelangt wäre, die Gemeinschaftsorgane gezwungen hätte, entweder — innerhalb der genannten Grenzen — die Ausfuhrsubventionierung zu erhöhen oder die Quoten für die europäischen Erzeuger zu senken, was die in ihrem Gleichgewicht ohnehin empfindliche gemeinsame Marktorganisation für Zucker gestört und den Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik widersprochen hätte.

68 Die niederländische Regierung hat somit nicht dargetan, dass der Kommission ein offenkundiger Beurteilungsfehler unterlaufen wäre, als sie festgestellt hat, dass die Einfuhren von Zucker mit Ursprung in den ÜLG zwischen 1997 und 1999 stark zugenommen hatten und diese, wenn auch gemessen an der Gemeinschaftserzeugung geringfügige Zunahme „Schwierigkeiten" im Sinne von Artikel 109 Absatz 1 des ÜLG-Beschlusses bewirkte.

69 Der erste Teil des ersten Klagegrundes greift daher nicht durch.

70 Zweitens wird in der dritten Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung ausgeführt, dass „jede Einfuhr von Zucker zu niedrigeren Preisen als dem Interventionspreis in die Gemeinschaft eine entsprechende Menge Gemeinschaftszucker [verdrängt], der nicht auf diesem Markt abgesetzt werden kann und ausgeführt werden muss".

71 Insoweit macht die niederländische Regierung geltend, die Kommission habe nicht nachgewiesen, dass die Preise für die Zuckereinfuhren mit Ursprung in den ÜLG auf dem Gemeinschaftsmarkt tatsächlich unter dem Interventionspreis gelegen hätten. Die Kommission habe selbst in ihrem Schriftsatz eingeräumt, dass sie nur einen entsprechenden „Verdacht" gehegt habe.

72 Dies kann indessen die Gültigkeit der Verordnung nicht in Frage stellen, berücksichtigt man die in der zweiten, dritten und fünften Begründungserwägung der Verordnung dargelegten Gründe, die sich zum einen auf die Gefahr einer Beeinträchtigung des Funktionierens der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker und zum anderen auf die drohenden nachteiligen Auswirkungen der streitigen Einfuhren für die gemeinschaftlichen Marktteilnehmer des Zuckersektors beziehen.

73 Selbst wenn nämlich die Preise für die fraglichen Einfuhren nicht unter dem Interventionspreis gelegen hätten, hat die Kommission die streitige Schutzmaßnahme doch hinreichend mit ihrer Feststellung gerechtfertigt, dass angesichts des konstanten Zuckerverbrauchs in der Gemeinschaft die zunehmende Erhöhung der Einfuhr von Zucker mit Ursprung in den ÜLG einen Anstieg der subventionierten Ausfuhren nach sich zu ziehen drohte, die ihrerseits entweder eine Erhöhung der mit diesen Ausfuhren verbundenen Kosten und damit der von den Gemeinschaftserzeugern zu entrichtenden Beiträge oder aber eine Herabsetzung der gemeinschaftlichen Erzeugungsquoten zur Folge gehabt hätte. Derartige Schwierigkeiten sind, wie der Gerichtshof bereits in den Randnummern 40 und 56 des Urteils Emesa Sugar festgestellt hat, geeignet, die gemeinsame Marktorganisation für Zucker zu stören.

74 Der zweite Teil des ersten Klagegrundes ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

75 Drittens wendet sich die niederländische Regierung gegen die in der dritten Begründungserwägung der Verordnung enthaltene Feststellung, dass jede zusätzliche Zuckereinfuhr „eine entsprechende Menge Gemeinschaftszucker [verdrängt], der nicht auf diesem Markt abgesetzt werden kann und ausgeführt werden muss". In Wirklichkeit schwankten nämlich sowohl die Zuckererzeugung als auch der Zuckerverbrauch in der Gemeinschaft von Jahr zu Jahr, und es sei auch zu bezweifeln, dass die in Frage stehenden Ausfuhren tatsächlich subventioniert würden.

76 Insoweit genügt der Hinweis, dass die Gemeinschaft — was die niederländische Regierung nicht bestreitet — mehr Zucker erzeugt als verbraucht und überdies nach den WTO-Übereinkünften eine bestimmte Zuckermenge aus Drittländern einführen muss (Urteil Emesa Sugar, Randnr. 56).

77 Da der Gemeinschaftsmarkt für Zucker durch Überschüsse gekennzeichnet ist, ist es, wie der Generalanwalt in Nummer 71 seiner Schlussanträge hervorgehoben hat, in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung, dass die Erzeugung und der Verbrauch von Zucker in der Gemeinschaft möglicherweise von Jahr zu Jahr schwanken.

78 Gerade wegen der bestehenden Überschusssituation erhöht jede zusätzliche Einfuhr mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG den auf dem Gemeinschaftsmarkt bestehenden Zuckerüberschuss und damit die subventionierten Ausfuhren (Urteil Emesa Sugar, Randnr. 56).

79 Die Kommission hat auch keinen offenkundigen Beurteilungsfehler mit ihrer Feststellung begangen, dass diese Ausfuhren, die die Einfuhr von Zucker mit Ursprung in den ÜLG nach sich zieht, subventionierte Exporte sind, da der aus den ÜLG eingeführte Zucker Gemeinschaftszucker verdrängt, der dann seinerseits ausgeführt werden muss, damit das Gleichgewicht der gemeinsamen Marktorganisation gewahrt bleibt.

80 Der dritte Teil des Klagegrundes ist daher ebenfalls zurückzuweisen.

81 Die niederländische Regierung macht viertens geltend, dass die WTO-Übereinkünfte noch bis zum 1. Juli 2000 genügend Handlungsspielraum belassen hätten, um die streitigen Einfuhren in die Gemeinschaft hinzunehmen.

82 Selbst wenn man indessen davon ausgeht, dass die zusätzlichen Exporte mit Ausfuhrerstattung infolge der Zuckerimporte aus den ÜLG nicht die in den WTO-Übereinkünften vorgesehenen Beträge und Mengen erreicht hätten, so hat doch die niederländische Regierung nicht dargetan, dass die Kommission einen offenkundigen Beurteilungsfehler begangen hat, als sie zum einen die den WTO-Übereinkünften zugrunde liegende Zielsetzung einer schrittweisen Beschränkung der Ausfuhrerstattungen berücksichtigte und zum anderen annahm, dass die zunehmenden Zuckereinfuhren mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG im Ergebnis den Gesamtbetrag der Ausfuhrerstattungen ansteigen ließen und schon vor dem 1. Juli 2000 die Gefahr einer Destabilisierung des Zuckersektors in der Gemeinschaft herbeigeführt hatten; dies hat das Gericht bereits in seinem Urteil vom 14. November 2002 in den Rechtssachen T-94/00, T-110/94 und T-159/00 (Rica Foods u. a./ Kommission, Slg. 2002, II-4677, Randnr. 139) festgestellt.

83 Der vierte Teil des ersten Klagegrundes ist daher zurückzuweisen.

84 Soweit die niederländische Regierung fünftens bezweifelt, dass die Kommission im Zusammenhang mit dem Erlass der Verordnung eine Herabsetzung der gemeinschaftlichen Erzeugungsquoten ins Auge gefasst hatte, genügt der Hinweis, dass die niederländische Regierung insoweit keinerlei Beweis erbracht hat.

85 Auch der fünfte Teil des ersten Klagegrundes greift daher nicht durch.

Zu den Auswirkungen auf die Gemeinschaftserzeuger

86 Nach der zweiten Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung „droh[t]en" die streitigen Einfuhren, „sehr nachteilige Auswirkungen für die gemeinschaftlichen Marktteilnehmer des Zuckersektors zu haben".

87 Entgegen dem Vorbringen der niederländischen Regierung zum sechsten Teil des ersten Klagegrundes enthält auch diese für den Erlass der streitigen Schutzmaßnahme gegebene Begründung keinen offenkundigen Beurteilungsfehler.

88 Zunächst liegt es auf der Hand, dass eine tatsächliche oder drohende Beeinträchtigung einer gemeinsamen Marktorganisation eine Herabsetzung der Erzeugungsquoten erforderlich machen und sich damit unmittelbar auf das Einkommen der Gemeinschaftserzeuger auswirken kann.

89 Sodann werden die Ausfuhrerstattungen großteils durch die jährlich von der Kommission festgesetzten Produktionsabgaben der Gemeinschaftserzeuger finanziert. Wie oben in Randnummer 78 festgestellt, war die Kommission jedoch zu der Annahme berechtigt, dass die Einfuhren mit dem Risiko einer mengenmäßigen Erhöhung der subventionierten Ausfuhren und damit auch mit der Gefahr einer Erhöhung der von den Gemeinschaftserzeugern zu entrichtenden Produktionsabgabe verbunden waren.

90 Selbst wenn schließlich, wie die niederländische Regierung geltend macht, bestimmte Erzeuger möglicherweise dadurch erhebliche Gewinne erzielten, dass

sie C-Zucker zu Preisen weit über dem Weltmarktpreis an Marktteilnehmer der ÜLG verkauften, so ist dieses — im Übrigen durch keinen präzisen Beweis gestützte — Vorbringen doch nicht geeignet, die Beurteilung der Kommission in Frage zu stellen, wonach die streitigen Einfuhren die Gefahr einer Störung des Zuckersektor mit sich brachten, die ihrerseits entweder eine Erhöhung des Volumens der Ausfuhrerstattungen oder aber eine Herabsetzung der Erzeugungsquoten nach sich ziehen konnte.

91 Der sechste Teil des ersten Klagegrundes ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

92 Nach alledem ist der erste Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 109 Absatz 1 des ÜLG-Beschlusses im Zusammenhang mit der Zollüberwachung der Einfuhr von Zucker-Kakao-Mischungen

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

93 Im Rahmen ihres zweiten Klagegrundes argumentiert die niederländische Regierung im Hinblick auf Zucker-Kakao-Mischungen ähnlich wie im Rahmen ihres ersten Klagegrundes.

94 So rügt sie zunächst, die Kommission habe nicht nachgewiesen, dass die Einfuhr der äußerst geringen Mengen von Mischungen, für die im Verlauf des Jahres 1999 auch keine steigende Tendenz zu verzeichnen gewesen sei, den Erlass der streitigen Schutzmaßnahme gerechtfertigt habe.

95 Sodann gebe es keinerlei Beweise für die in der vierten Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung aufgestellte Behauptung, dass die Mischungen „zu Preisen ... unter denen ..., zu denen gemeinschaftliche Erzeuger vergleichbare Produkte verkaufen können", eingeführt worden seien.

96 Eine Störung der gemeinsamen Marktorganisation durch die Einfuhr der Mischungen scheide im Übrigen schon deshalb aus, weil Kakao nach Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2038/1999 nicht unter die Marktorganisation falle.

97 Auch wenn schließlich der Mechanismus der Zollüberwachung eine relativ milde Maßnahme sei, so liege doch ihr Zweck, solange die Zollbehörden sie nicht zu behindernden Kontrollen nutzten, in der Erhebung von Informationen, um festzustellen, ob die in Frage stehenden Einfuhren den Markt stören könnten. Eine Schutzmaßnahme habe hingegen den Zweck, ein bestehendes Problem zu lösen, nicht aber, Tatsachen zu ermitteln, die die Maßnahme erst rechtfertigen könnten. Folglich habe sich die Kommission einen Ermessensmissbrauch zuschulden kommen lassen.

98 Die Kommission entgegnet hierauf, dass sie sich für Zucker-Kakao-Mischungen auf die Einrichtung einer Überwachung beschränkt habe, um Daten über die Entwicklung der eingeführten Mengen und angewandten Preise zu sammeln, da für diese Erzeugnisse keine Einfuhrlizenz erforderlich sei. Auch wenn Kakao unstreitig nicht unter die gemeinsame Marktorganisation falle, so seien doch die Mischungen bekanntlich stark zuckerhaltig. Die Einfuhr von Mischungen mit Ursprung in den ÜLG könne daher für die Zuckererzeuger nachteilige Aus-

wirkungen auf den Verkauf von Zucker an die gemeinschaftlichen Hersteller der Mischungen haben.

99 Hinsichtlich der angewandten Preise sei ein weiteres Mal darauf hinzuweisen, dass Einfuhren zu Preisen unter dem Interventionspreis die Gemeinschaftserzeuger durch unlauteren Wettbewerb schädigten, da sie selbst wegen des Mindestpreises, den sie für Zuckerrüben zahlen müssten, Zucker nicht billiger anbieten könnten.

100 Die spanische Regierung schließt sich diesen Ausführungen der Kommission an. Sie betont, der Vorwurf eines Ermessensmissbrauchs werde durch die Tatsachen widerlegt und durch keine objektiven, relevanten und schlüssigen Anhaltspunkte gestützt.

Würdigung durch den Gerichtshof

101 Gemäß Artikel 2 der angefochtenen Verordnung wird die Überführung von Zucker-Kakao-Mischungen mit Ursprung in den ÜLG einem Überwachungsverfahren unterstellt, um es der Kommission — laut der neunten Begründungserwägung der Verordnung — zu ermöglichen, „die Entwicklung dieser Einfuhren in Bezug auf Menge und Preise ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Marktteilnehmer genau zu verfolgen".

102 Auch wenn die Zucker-Kakao-Mischungen, wie aus Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2038/1999 hervorgeht, nicht unter die gemeinsame Marktorganisation für Zucker fallen, so sind doch zunehmende Einfuhren der im Allgemeinen stark zuckerhaltigen Mischungen mit Ursprung in den ÜLG mit der Gefahr

verbunden, dass die gemeinsame Marktorganisation für Zucker gestört wird, da sie die für Gemeinschaftserzeuger bestehenden Möglichkeiten beeinträchtigen können, Zucker an die gemeinschaftlichen Hersteller der Mischungen zu verkaufen.

103 Selbst wenn im Übrigen nicht nachgewiesen wäre, dass die streitigen Einfuhren zu geringeren Preisen als den Preisen stattfanden, die die Gemeinschaftserzeuger anbieten können, und diese so durch unlauteren Wettbewerb schädigten, so konnte die Kommission, wie bereits oben in Randnummer 67 im Hinblick auf die Zuckereinfuhren entschieden worden ist, doch ohne einen offensichtlichen Beurteilungsfehler annehmen, dass diese Einfuhren die Gefahr einer Störung der gemeinsamen Marktorganisation mit sich brachten.

104 Schließlich hat die niederländische Regierung keinen objektiven, relevanten und schlüssigen Gesichtspunkt dargetan, der einen Ermessensmissbrauch belegen könnte.

105 Der zweite Klagegrund ist deshalb als unbegründet zurückzuweisen.

Zum dritten Klagegrund: Verletzung der Begründungspflicht

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

106 Mit ihrem dritten Klagegrund rügt die niederländische Regierung, dass die in den ersten fünf Begründungserwägungen der angefochtenen Verordnung enthaltene Begründung unzureichend sei. Diese kursorischen Darlegungen gäben für die angeblichen „Schwierigkeiten" weder konkrete Beweise noch deren Ursachen oder Wirkungen an.

107 Die Begründung sei auch in sich widersprüchlich, denn es könne nicht einerseits in der dritten Begründungserwägungserwägung der Verordnung behauptet werden, dass zusätzliche Einfuhren zu zusätzlichen subventionierten Ausfuhren führten, die den Gemeinschaftshaushalt belasteten, und andererseits in der vierten Begründungserwägung, dass die Kosten, die durch Überschüsse infolge von Einfuhren aus den ÜLG entstünden, vollständig zu Lasten der Erzeuger gingen.

108 Schließlich sei die in der dritten Begründungserwägung aufgestellte Behauptung unverständlich, dass jede Einfuhr von Zucker zu niedrigeren Preisen als dem Interventionspreis den Gemeinschaftshaushalt belaste.

109 Die Kommission weist darauf hin, dass die Begründung einer Verordnung nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes dem Wesen des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den Rechtsakt erlassen habe, klar und eindeutig zum Ausdruck bringen müsse. Daher könne nicht verlangt werden, dass die Begründung mehr oder minder vollständig den gesamten Sachverhalt im Einzelnen würdige. Die Kommission habe die angefochtene Verordnung knapp, aber ausreichend begründet. Während nämlich die erste Begründungserwägung die auf dem gemeinsamen Markt für Zucker aufgetretenen Schwierigkeiten nenne, erläuterten die nachfolgenden Begründungserwägungen die Gründe, aus denen diese Schwierigkeiten die Marktlage beeinträchtigen könnten. Schließlich werde auch die Art der gewählten Maßnahmen genau begründet. Damit reiche die für die angefochtene Verordnung gegebene Begründung aus, um dem Gerichtshof die Ausübung seiner richterlichen Kontrolle zu ermöglichen.

110 Die dritte und die vierte Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung seien auch nicht miteinander unvereinbar, da steigende Einfuhren von Zucker mit Ursprung in den ÜLG zugleich Kosten für die gemeinschaftlichen Zuckererzeuger verursachen und eine Belastung für den Gemeinschaftshaushalt darstellen könnten.

111 Schließlich sei die dritte Begründungserwägung auch ohne weiteres verständlich. Denn Zuckereinfuhren zu niedrigeren Preisen als dem Interventionspreis bedeuteten einen unlauteren Wettbewerb zum Nachteil der Gemeinschaftserzeuger, die damit nicht mehr die gleiche Menge Zucker auf dem Gemeinschaftsmarkt absetzen könnten, so dass der Zucker unter Zahlung von Ausfuhrerstattungen und damit Belastung des Gemeinschaftshaushalts exportiert werden müsse.

112 Die spanische Regierung nimmt die gleiche Position ein wie die Kommission. Sie verweist ergänzend darauf, dass sich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Begründung eines Rechtsakts mit allgemeiner Geltung darauf beschränken könne, die Gesamtlage anzugeben, die zum Erlass des Rechtsakts geführt habe, und die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihm erreicht werden sollten. Wenn der angefochtene Rechtsakt den von dem Gemeinschaftsorgan verfolgten Zweck in seinen wesentlichen Zügen erkennen lasse, wäre es überzogen, eine besondere Begründung für technische Einzelregelungen zu verlangen. Dies gelte erst recht dann, wenn die Gemeinschaftsorgane — wie im vorliegenden Fall — bei der Wahl der Mittel, die zur Verwirklichung einer komplexen Politik erforderlich seien, über ein weites Ermessen verfügten.

Würdigung durch den Gerichtshof

113 Nach ständiger Rechtsprechung muss die in Artikel 253 EG vorgeschriebene Begründung dem Wesen des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und die Gemeinschaftsgerichte ihre Kontrollaufgabe wahrnehmen können. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung den Erfordernissen des Artikels 253 EG genügt, nicht nur anhand des Wortlauts des Rechtsakts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (u. a. Urteile vom 4. Februar 1997 in den Rechtssachen C-9/95, C-23/95 und C-156/95, Belgien und Deutschland/Kommission, Slg. 1997, I-645, Randnr. 44, und vom 2. April 1998 in der Rechtssache C-367/95 P, Kommission/Sytraval und Brink's France, Slg. 1998, I-1719, Randnr. 63).

114 Im vorliegenden Fall ist dem Erlass der angefochtenen Verordnung, wie oben in den Randnummern 28 bis 30 ausgeführt, eine Abstimmung zwischen der Kommission, dem Königreich der Niederlande und den übrigen Mitgliedstaaten vorausgegangen.

115 Zum Inhalt des Rechtsakts ist festzustellen, dass die Kommission in der ersten bis fünften Begründungserwägung der Verordnung die auf dem Gemeinschaftsmarkt für Zucker aufgetretenen Schwierigkeiten und die Gründe dargelegt hat, aus denen diese geeignet waren, das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker zu beeinträchtigen und sich für die Gemeinschaftserzeuger nachteilig auszuwirken. In der achten und neunten Begründungserwägung der Verordnung hat die Kommission weiter erläutert, aus welchen Gründen sie für die Einfuhr von Zucker mit EG/ÜLG-Ursprung einen Mindestpreis festsetzte und die Einfuhren von Mischungen dem gemeinschaftlichen Überwachungsverfahren unterstellte.

116 Im Übrigen sind, wie die Kommission vorgetragen hat, die in der dritten und vierten Begründungserwägung der Verordnung enthaltenen Darlegungen keineswegs widersprüchlich, da steigende Einfuhren von Zucker mit Ursprung in den ÜLG geeignet waren, den Gemeinschaftshaushalt zu belasten und gleichzeitig die von den gemeinschaftlichen Zuckererzeugern zu tragenden Kosten zu erhöhen.

117 Wie sich aus den obigen Ausführungen zum ersten Klagegrund, besonders den Randnummern 66 bis 74, ergibt, wirft das Verständnis der dritten Begründungserwägung auch keine besonderen Schwierigkeiten auf.

118 Der dritte Klagegrund ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

Zum vierten Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 109 Absatz 2 des ÜLG-Beschlusses

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

119 Mit ihrem vierten Klagegrund macht die niederländische Regierung geltend, die Kommission habe durch die Regelung, wonach der cif-Einfuhrpreis für unverpackten Zucker mit Ursprung in den ÜLG nicht niedriger sein dürfe als der Interventionspreis, für die Importeure dieses Zuckers eine Lage geschaffen, die sie gegenüber den Gemeinschaftserzeugern benachteilige. Anders als diese müssten nämlich die Importeure von Zucker mit Ursprung in den ÜLG dem Interventionspreis noch die Kosten für den Transport innerhalb der Gemeinschaft und eine sachgerechte Lagerhaltung hinzurechnen, die besonders hoch seien, weil Frachtschiffe aus den niederländischen ÜLG nur die nordeuropäischen Häfen anliefen. Unter diesen Umständen könnten die ÜLG-Erzeuger mit den Gemeinschaftserzeugern nicht mehr konkurrieren.

120 Wenn für Zuckerimporte aus den ÜLG auf jeden Fall ein Mindestpreis notwendig geworden sei, hätte es dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besser entsprochen, anstelle eines Mindesteinfuhrpreises einen Mindestverkaufspreis festzulegen. Da die Kommission dies nicht getan habe, habe sie gegen Artikel 109 Absatz 2 des ÜLG-Beschlusses verstoßen.

121 Die Kommission hält dem entgegen, dass der Schutz der Gemeinschaftserzeuger als solcher dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht zuwiderlaufe (Urteil Antillean Rice Mills u. a./Kommission, Randnr. 54).

122 Die erlassenen Maßnahmen gingen auch nicht über das hinaus, was zur Gewährleistung dieses Schutzes erforderlich sei. Die Festlegung eines Mindesteinfuhrpreises sei geeignet, für Gemeinschaftserzeuger und Erzeuger der ÜLG gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, ohne den Zugang von Zucker mit ÜLG-Ursprung zum Gemeinschaftsmarkt zu behindern.

123 Nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 2038/1999 würden jährlich ein Interventionspreis für Gemeinschaftsgebiete ohne Zuschussbedarf und ein abgeleiteter Interventionspreis für jedes einzelne Zuschussgebiet festgesetzt. Der abgeleitete Interventionspreis sei höher als der Interventionspreis, weil er Zusatzkosten wie etwa Transportkosten berücksichtige. Infolge der fraglichen Schutzmaßnahme müsse ein Marktteilnehmer der ÜLG, der seine Erzeugnisse in ein Gemeinschaftsgebiet mit Überschüssen ausführen wolle, seine Preise am Interventionspreis ausrichten. Entscheide er sich anschließend für den Verkauf seiner Erzeugnisse in einem Zuschussgebiet, so müsse er wie jeder Gemeinschaftserzeuger den Endverkaufspreis erhöhen, um seine Transport- und sonstigen Kosten zu decken.

124 Die spanische Regierung teilt die Auffassung der Kommission, dass die Einführung eines Mindestimportpreises, die mit Artikel 109 Absatz 2 des ÜLG-Beschlusses in Einklang stehe, den Erzeugern der Gemeinschaft und der ÜLG gleiche Wettbewerbsbedingungen garantiere.

Würdigung durch den Gerichtshof

125 In Artikel 109 Absatz 2 des ÜLG-Beschlusses heißt es:

„[Vorzugsweise sind] Maßnahmen zu wählen, die die geringsten Störungen für das Funktionieren der Assoziation und der Gemeinschaft mit sich bringen. Diese Maßnahmen dürfen nicht über das zur Behebung der aufgetretenen Schwierigkeiten unbedingt erforderliche Maß hinausgehen."

126 Hinsichtlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist daran zu erinnern, dass für die Feststellung, ob eine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts mit diesem Grundsatz in Einklang steht, zu prüfen ist, ob die Mittel, die sie einsetzt, geeignet sind, das angestrebte Ziel zu erreichen, und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist (Urteil Antillean Rice Mills u. a./Kommission, Randnr. 52).

127 Im vorliegenden Fall ist zur Behebung der auf dem Gemeinschaftsmarkt aufgetretenen Schwierigkeiten mit Artikel 1 der Verordnung für Zucker mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG ein Mindesteinfuhrpreis festgesetzt worden, der dem „für die betreffenden Erzeugnisse geltenden Interventionspreis" entspricht. Nach der achten Begründungserwägung der Verordnung soll „[d]iese Maßnahme gewährleisten, dass der eingeführte Zucker nicht zu Preisen verkauft wird, die unter den Gemeinschaftspreisen liegen, ... eine destabilisierende Wirkung dieser Einfuhren verhindern und gleichzeitig sicherstellen, dass die Marktteilnehmer in den betreffenden ÜLG einen ausreichenden Gewinn erzielen und dass auch die im EG-Vertrag festgelegte Reihenfolge zugunsten der Gemeinschaftserzeugnisse und der ÜLG-Erzeugnisse eingehalten wird".

128 Es ist weiter darauf hinzuweisen, dass sich schon aus dem Wesen einer Schutzmaßnahme ergibt, dass für bestimmte eingeführte Erzeugnisse eine im Verhältnis zu den Gemeinschaftserzeugnissen ungünstigere Regelung gilt (Urteil Antillean Rice Mills u. a./Kommission, Randnr. 54). Unter diesen Umständen ist das Vorbringen, eine Schutzmaßnahme schaffe für eingeführte Erzeugnisse eine im Verhältnis zur Lage bei Gemeinschaftserzeugnissen ungünstigere Wettbewerbssituation, allein nicht ausreichend, um einen Verstoß gegen Artikel 109 Absatz 2 des ÜLG-Beschlusses nachzuweisen. Vielmehr ist darzutun, dass die in Frage stehende Schutzmaßnahme nicht geeignet ist, das verfolgte Ziel zu erreichen, oder dass sie über das dafür Erforderliche hinausgeht.

129 Insoweit stellt die niederländische Regierung nicht die Einführung eines Mindestpreises als solche in Frage, sondern sie beanstandet mit dem Argument, hierdurch entstehe für Marktteilnehmer der ÜLG eine ungünstigere Lage als für Marktteilnehmer der Gemeinschaft, nur die Entscheidung der Kommission für einen

Mindesteinfuhrpreis anstelle eines Mindestverkaufspreises für Zucker, ohne aber den Beweis dafür zu erbringen oder dies auch nur zu versuchen, dass diese Entscheidung offensichtlich ungeeignet war, das von der Kommission verfolgte Ziel zu erreichen.

130 Wie jedoch die Kommission und der Generalanwalt in den Nummern 107 bis 109 seiner Schlussanträge zutreffend ausgeführt haben, genügt insoweit der Hinweis, dass der vierte Klagegrund auf einem falschen Verständnis des Artikels 1 Absatz 1 der angefochtenen Verordnung beruht.

131 Denn nach dieser Bestimmung muss der Einfuhrpreis für Zucker mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG, der in ein Gemeinschaftsgebiet ohne Zuschussbedarf eingeführt wird, mindestens so hoch sein wie der Interventionspreis und, wird der Zucker in ein Zuschussgebiet der Gemeinschaft importiert, mindestens so hoch wie der abgeleitete Interventionspreis.

132 Entscheidet sich ein Marktteilnehmer der ÜLG dafür, seine Erzeugnisse in ein Gemeinschaftsgebiet ohne Zuschussbedarf auszuführen, so muss er seine Preise demnach am Interventionspreis ausrichten, und beschließt er später, seine Erzeugnisse in einem Zuschussgebiet abzusetzen, so muss er wie jeder Gemeinschaftserzeuger die Kosten für den Transport seiner Erzeugnisse in das Zuschussgebiet tragen. Entscheidet sich ein Marktteilnehmer der ÜLG hingegen für die Ausfuhr seiner Erzeugnisse in ein Zuschussgebiet der Gemeinschaft, so kann er seine Preise dem abgeleiteten Interventionspreis angleichen, der über dem Interventionspreis liegt.

133 Da auch der vierte Klagegrund nicht durchgreift, ist die Klage abzuweisen.

Kosten

134 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs der Niederlande beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen. Nach § 4 dieses Artikels trägt das Königreich Spanien seine eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Das Königreich der Niederlande trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Das Königreich Spanien trägt seine eigenen Kosten.

Unterschriften.