URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)

14. Juli 2005 *

In der Rechtssache C-452/00

betreffend eine Nichtigkeitsklage nach Artikel 230 EG, eingereicht am 6. Dezember 2000,

Königreich der Niederlande, vertreten durch 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. 2081/2000 der Kommission vom 29. September 2000

zur weiteren Anwendung von Schutzmaßnahmen betreffend Einfuhren von Erzeugnissen des Zuckersektors mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG aus den überseeischen Ländern und Gebieten (ABl. L 246, S. 64, 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 Auf der Grundlage von Artikel 109 des ÜLG-Beschlusses erließ die Kommission die Verordnung (EG) Nr. 2423/1999 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).

20 Mit dieser bis zum 29. Februar 2000 geltenden Verordnung unterwarf die Kommission Einfuhren von Zucker mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG einer Mindestpreisregelung und Einfuhren von Zucker-Kakao-Mischungen (im Folgenden auch: Mischungen) mit Ursprung in den ÜLG 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).

21 Das Königreich der Niederlande erhob eine Klage auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 2423/1999. Diese Klage ist mit Urteil vom heutigen Tag in der Rechtssache C-26/00 (Niederlande/Kommission) abgewiesen worden.

22 Auf der Grundlage von Artikel 109 des ÜLG-Beschlusses erließ die Kommission am 29. Februar 2000 weiterhin die Verordnung (EG) Nr. 465/2000 zur Einführung von Schutzmaßnahmen betreffend Einfuhren von Erzeugnissen des Zuckersektors aus überseeischen Ländern und Gebieten mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG (ABl. L 56, S. 39). Mit dieser Verordnung wurde die Ursprungskumulierung EG/ÜLG für Erzeugnisse der KN-Codes 1701, 1806 10 30 und 1806 10 90 im Zeitraum vom 1. März 2000 bis 30. September 2000 auf 3 340 Tonnen Zucker beschränkt.

23 Das Königreich der Niederlande erhob auch eine Klage auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 465/2000. Diese Klage ist mit Urteil vom heutigen Tag in der Rechtssache C-180/00 (Niederlande/Kommission) gleichfalls abgewiesen worden.

24 Ebenfalls auf der Grundlage von Artikel 109 des ÜLG-Beschlusses erließ die Kommission am 29. September 2000 die angefochtene Verordnung.

25 In der ersten, vierten, fünften und sechsten Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung wird ausgeführt:

„(1) Die Kommission hat festgestellt, dass die Einfuhren von Zucker (KN-Code 1701) und Zucker-Kakao-Mischungen der KN-Codes 1806 10 30 und 1806 10 90 aus den überseeischen Ländern und Gebieten [ÜLG], insbesondere von unverarbeitetem Zucker mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG, zwischen 1997 und 1999 stark zugenommen haben. Diese Einfuhren sind von 0 Tonnen im Jahre 1996 auf mehr als 53 000 Tonnen im Jahre 1999 angestiegen. Die betreffenden Erzeugnisse sind bei der Einfuhr in die Gemeinschaft von Einfuhrabgaben befreit und unterliegen gemäß Artikel 101 Absatz 1 des ÜLG-Beschlusses keinen mengenmäßigen Beschränkungen.

...

(4) In den letzten Jahren sind auf dem gemeinschaftlichen Zuckermarkt Schwierigkeiten aufgetreten. Dieser Markt ist durch Überschüsse gekennzeichnet. Der Zuckerverbrauch stagniert bei rund 12,8 Mio. Tonnen jährlich. Die Erzeugung von Quotenzucker beträgt rund 14,3 Mio. Tonnen jährlich. Daher verdrängt jede Einfuhr von Zucker in die Gemeinschaft eine entsprechende Menge Gemeinschaftszucker, der nicht auf diesem Markt abgesetzt werden kann. Für diesen Zucker werden — im Rahmen bestimmter Quoten — Ausführerstattungen gezahlt, die zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gehen (zur Zeit rund 520 EUR/t). Die Ausfuhren mit Erstattungen sind jedoch durch

das im Rahmen der multilateralen Handelsverhandlungen der Uruguay-Runde geschlossene Überreinkommen über die Landwirtschaft mengenmäßig begrenzt und wurden von 1 555 600 Tonnen für das Wirtschaftsjahr 1995/96 auf 1 273 500 Tonnen für das Wirtschaftsjahr 2000/01 gesenkt.

(5) Es besteht die Gefahr, dass die gemeinsame Marktorganisation für Zucker durch diese Schwierigkeiten in hohem Maße destabilisiert wird. Für das Wirtschaftsjahr 2000/01 hat die Kommission beschlossen, die Quoten der Gemeinschaftserzeuger um rund 500 000 Tonnen zu senken. Jede zusätzliche Einfuhr von Zucker und Erzeugnissen mit hohem Zuckergehalt aus den ÜLG erfordert eine größere Verringerung der Quoten der Gemeinschaftserzeuger und führt somit zu einem entsprechend höheren Verlust ihrer Einkommensgarantie.

(6) Die Schwierigkeiten, die die Gefahr der Störung eines Wirtschaftszweigs in der Gemeinschaft mit sich bringen, bestehen somit fort ..."

26 Artikel 1 der angefochtenen Verordnung bestimmt:

„Für die Erzeugnisse der KN-Codes 1701, 1806 10 30 und 1806 10 90 ist während der Anwendungsdauer dieser Verordnung die Ursprungskumulierung EG/ÜLG gemäß Anhang II Artikel 6 des ÜLG-Beschlusses] bis zu einer Menge von 4 848 Tonnen Zuckler zulässig.

Zum Zwecke der Einhaltung dieser Beschränkung wird für andere Erzeugnisse als unverarbeiteter Zucker der Zuckergehalt des eingeführten Erzeugnisses zugrunde gelegt."

27 In der achten Begründungserwägung hat die Kommission die Bemessung der Quote auf 4 848 Tonnen dahin erläutert, dass „[d]iese Menge ... die Summe der höchsten jährlichen Einfuhrvolumen [sei], die in den drei Jahren vor 1999 bei den betreffenden Erzeugnissen verzeichnet wurden". Weiter heißt es in dieser Begründungserwägung: „Im Jahr 1999 sind die Einfuhren exponentiell angestiegen. Bei der Festsetzung der zu berücksichtigenden Zuckermengen nimmt die Kommission den Standpunkt des Vorsitzenden des Gerichts erster Instanz in seinen Beschlüssen vom 12. Juli und 8. August 2000 in den Rechtssachen T-94/00R, T-110/00R und T-159/00R zur Kenntnis, ohne sie jedoch als gerechtfertigt anzuerkennen. So berücksichtigt die Kommission, nur zum Zweck des Erlasses der vorliegenden Schutzmaßnahmen und um unnötige Verfahren zu vermeiden, für Zucker des KN-Codes 1701 und das Jahr 1997 eine Gesamtmenge von 10 372,2 Tonnen. Diese Menge entspricht den von Eurostat festgestellten Gesamteinfuhren von Zucker mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG und AKP/ÜLG."

28 Nach Artikel 2 der Verordnung ist bei der Einfuhr der in Artikel 1 der Verordnung genannten Erzeugnisse eine Einfuhrlizenz vorzulegen, die unter entsprechender Anwendung der Artikel 2 bis 6 der Verordnung (EG) Nr. 2553/97 der Kommission vom 17. Dezember 1997 mit den Modalitäten für die Erteilung von Einfuhrlizenzen für bestimmte Erzeugnisse der KN-Codes 1701, 1702, 1703 und 1704 mit Ursprungskumulierung AKP/ÜLG (ABl. L 349, S. 26) erteilt wird.

29 Nach ihrem Artikel 3 trat die angefochtene Verordnung am 1. Oktober 2000 in Kraft und galt bis zum 28. Februar 2001.

Anträge der Verfahrensbeteiligten

30 Die niederländische Regierung beantragt,

— die angefochtene Verordnung für nichtig zu erklären;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

31 Die Kommission beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen;

— dem Königreich der Niederlande die Kosten aufzuerlegen.

32 Mit am 19. und 25. April 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangenen Schreiben haben die Kommission und das Königreich der Niederlande mitgeteilt, dass sie gegen eine Aussetzung des Verfahrens vor dem Gerichtshof bis zur Verkündung der Endentscheidung des Gerichts in den Rechtssachen T-332/00 und T-350/00 (Rica Foods und Free Trade Foods/Kommission) keine Einwände haben; diese Rechtssachen betrafen ebenfalls die Nichtigerklärung der angefochtenen Verordnung.

33 Mit Beschluss vom 5. Juni 2001 hat der Präsident des Gerichtshofes nach Artikel 47 Absatz 3 der EG-Satzung des Gerichtshofes in Verbindung mit Artikel 82a § 1 Absatz 1 Buchstabe a der Verfahrensordnung des Gerichtshofes das Verfahren bis zur Verkündung der Endentscheidung des Gerichts in den Rechtssachen T-332/00 und T-350/00 ausgesetzt.

34 Das Gericht hat die Klagen in den Rechtssachen T-332/00 und T-350/00 mit Urteil vom 14. November 2002 (Slg. 2002, II-4755) als unbegründet abgewiesen.

35 Der Präsident des Gerichtshofes hat mit Beschluss vom 10. April 2003 das Königreich Spanien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen.

Zur Klage

36 Das Königreich der Niederlande führt für seinen Antrag auf Nichtigerklärung der Verordnung vier Klagegründe an, mit denen es einen Verstoß gegen Artikel 109 Absatz 1 des ÜLG-Beschlusses, einen Verstoß gegen Artikel 109 Absatz 2, einen Ermessensmissbrauch und eine Verletzung der Begründungspflicht aus Artikel 253 EG rügt.

Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 109 Absatz 1 des ÜLG-Beschlusses

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

37 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.

38 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.

39 Der erste Klagegrund besteht aus vier Teilen.

40 Die niederländische Regierung beanstandet erstens, dass die aus den ÜLG eingeführten Mengen von Zucker und Mischungen, die nach den Statistiken des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) im Jahr 1999 rund 40 000 Tonnen oder weniger als 0,4 % der Gemeinschaftserzeugung betragen hätten, keine Gefahr einer Störung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker begründen könnten. Eine Störung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker durch die Einfuhr der Mischungen scheide schon deshalb aus, weil Kakao nach Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2038/1999 nicht unter die Marktorganisation falle.

41 Zweitens schwanke die Gesamtzuckererzeugung der Gemeinschaft von Jahr zu Jahr um mehr als eine Million Tonnen. Da der Verbrauch ebenfalls schwanke, beruhe die Behauptung, jede zusätzliche Einfuhr aus den ÜLG bewirke eine gleich hohe Ausfuhr, auf einer Verkennung der Tatsachen. Selbst wenn im Übrigen die Einfuhren aus den ÜLG zu einer Erhöhung der gemeinschaftlichen Ausfuhren beitrügen, handele es sich dabei nicht notwendig um subventionierte Ausfuhren.

42 Drittens 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 steigende Zuckerimporte aus den ÜLG aufzunehmen.

43 Schließlich 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.

44 Die Behauptung, dass die Einfuhren der europäischen Zuckerindustrie Kosten aufbürdeten, sei im Fall der mengenmäßig bescheidenen Einfuhren von Mischungen

mit Ursprung in den ÜLG noch weniger plausibel als für die Zuckereinfuhren, da die Gemeinschaftshersteller solche Mischungen nicht produzierten.

45 Die Kommission erwidert hierauf, dass infolge der bestehenden Marktlage jede aus den ÜLG in die Gemeinschaft eingeführte Tonne Zucker eine entsprechende Verringerung der gemeinschaftlichen Erzeugungsquoten nach sich ziehe. Angesichts der Produktionskapazitäten der Unternehmen der ÜLG könnten die Zuckereinfuhren aus diesen Ländern, wenn jegliche Beschränkung entfiele, eine Verringerung der gemeinschaftlichen Erzeugungsquoten um mehr als 40 % bis 50 % als die von den Gemeinschaftsbehörden ohnehin vorgesehene Herabsetzung zur Folge haben.

46 Was die Mischungen angehe, so falle zwar Kakao unstreitig nicht unter die gemeinsame Marktorganisation, jedoch seien die Mischungen bekanntlich stark zuckerhaltig. Die Einfuhr von Mischungen mit Ursprung in den ÜLG könne daher für die Zuckererzeuger nachteilige Auswirkungen auf den Verkauf von Zucker an die gemeinschaftlichen Hersteller von Mischungen haben.

47 Die gemeinsame Marktorganisation sehe im Übrigen 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.

48 Hinsichtlich der einzuhaltenden Verpflichtungen im Rahmen der WTO sei auf Randnummer 56 des Urteils vom 8. Februar 2000 in der Rechtssache C-17/98 (Emesa Sugar, Slg. 2000, I-675) zu verweisen.

49 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.

50 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 den dort erzeugten Zucker nicht beträfen.

51 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. Auch der Preis für importierte Mischungen liege unter dem Preis auf dem Gemeinschaftsmarkt.

52 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

53 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, und 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).

54 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).

55 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).

56 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.

57 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, dass „[d]ie Schwierigkeiten, die eine Gefahr der Störung eines Wirtschaftszweigs in der Gemeinschaft mit sich bringen, ... fort [bestanden]" hätten (sechste Begründungserwägung der Verordnung).

58 Wie aus der vierten bis sechsten 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.

59 Der erste Klagegrund besteht aus vier Teilen, von denen sich die ersten drei im Wesentlichen auf die Gefahr einer Störung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker beziehen und der vierte auf die Gefahr nachteiliger Auswirkungen für die Marktteilnehmer der Gemeinschaft.

Zum Vorliegen der Gefahr einer Störung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker

60 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.

61 Zu diesem Punkt hatte die Kommission laut der ersten und fünften 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 vierten Begründungserwägung der Verordnung näher:

„[Der gemeinschaftliche Zuckermarkt] ist durch Überschüsse gekennzeichnet. Der Zuckerverbrauch stagniert bei rund 12,8 Mio. Tonnen jährlich. Die Erzeugung von Quotenzucker beträgt rund 14,3 Mio. Tonnen jährlich. Daher verdrängt jede Einfuhr von Zucker in die Gemeinschaft eine entsprechende Menge Gemeinschaftszucker, der nicht auf diesem Markt abgesetzt werden kann. Für diesen Zucker werden — im Rahmen bestimmter Quoten — Ausfuhrerstattungen gezahlt, die zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gehen (zur Zeit etwa 520 EUR/t). Die Ausfuhren mit Erstattungen sind jedoch durch das im Rahmen der multilateralen Handelsverhandlungen der Uruguay-Runde geschlossene Übereinkommen über die Landwirtschaft mengenmäßig begrenzt und wurden von 1 555 600 Tonnen im Wirtschaftsjahr 1995/1996 auf 1 273 500 Tonnen für das Wirtschaftsjahr 2000/2001 gesenkt."

62 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.

63 Auch wenn im Übrigen 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.

64 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.

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

66 Zweitens wendet sich die niederländische Regierung gegen die in der vierten Begründungserwägung der Verordnung enthaltene Behauptung, dass „jede Einfuhr von Zucker in die Gemeinschaft eine entsprechende Menge Gemeinschaftszucker [verdrängt], der nicht auf diesem Markt abgesetzt werden kann". In Wirklichkeit schwankten nämlich sowohl die Erzeugung als auch der Verbrauch von Zucker in der Gemeinschaft von Jahr zu Jahr, und es sei auch zweifelhaft, ob die fraglichen Ausfuhren überhaupt subventioniert würden.

67 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).

68 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.

69 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).

70 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.

71 Der zweite Teil des ersten Klagegrundes ist daher ebenfalls zurückzuweisen.

72 Die niederländische Regierung macht drittens geltend, dass die WTO-Übereinkünfte genügend Handlungsspielraum belassen hätten, um die streitigen Einfuhren in die Gemeinschaft hinzunehmen.

73 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 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-110/00 und T-159/00 (Rica Foods u. a./Kommission, Slg. 2002, I-4677, Randnr. 139) festgestellt.

74 Auch der dritte Teil des ersten Klagegrundes greift daher nicht durch.

Zu den Auswirkungen auf die Gemeinschaftserzeuger

75 Nach der fünften Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung drohten die streitigen Einfuhren, für die gemeinschaftlichen Zuckererzeuger „zu einem ... höheren Verlust ihrer Einkommensgarantie" zu führen.

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

77 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.

78 Sodann werden die Ausfuhrerstattungen großteils durch die jährlich von der Kommission festgesetzten Produktionsabgaben der Gemeinschaftserzeuger finanziert. Wie oben in Randnummer 70 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.

79 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 Zuckersektors mit sich brachten, die ihrerseits entweder eine Erhöhung des Volumens der Ausfuhrerstattungen oder aber eine Herabsetzung der Erzeugungsquoten nach sich ziehen konnte.

80 Der vierte Teil des ersten Klagegrundes ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

81 Nach alledem ist der erste Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

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

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

82 Mit ihrem zweiten Klagegrund macht die niederländische Regierung geltend, dass die Kommission gegen den in Artikel 109 Absatz 2 des ÜLG-Beschlusses normierten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen habe. Dieser Klagegrund besteht aus vier Teilen.

83 So rügt die niederländische Regierung erstens, dass die Kommission den Präferenzstatus verkannt habe, der Erzeugnissen mit Ursprung in den ÜLG nach dem ÜLG-Beschluss gegenüber Erzeugnissen mit Ursprung in den AKP-Staaten zukomme.

84 Zweitens sei die angefochtene Entscheidung erlassen worden, ohne dass die Kommission zuvor ihre negativen Folgen für die betroffenen ÜLG und Unternehmen abgeschätzt habe.

85 Drittens hätte das von der Kommission verfolgte Ziel, selbst wenn auf dem Gemeinschaftsmarkt für Zucker Schwierigkeiten aufgetreten sein sollten, durch eine Maßnahme wie die Einführung eines Mindestverkaufspreises erreicht werden können, die für die betroffenen ÜLG und Unternehmen milder gewesen wäre.

86 Viertens werde der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz durch Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung verletzt, der Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2553/97 für anwendbar erkläre. Diese Bestimmung verlange nämlich für eine Einfuhrlizenz die Leistung einer Sicherheit in Höhe von 50 % des am Tag der Antragstellung geltenden Zollsatzes des Gemeinsamen Zolltarifs, der etwa 43,7 Euro pro 100 Kilogramm betragen habe. Bis zum 1. März 2000 habe sich die für Zucker mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG zu leistende Sicherheit hingegen auf 0,3 Ecu pro 100 Kilogramm belaufen. Auch die für Zucker aus den AKP-Staaten und Drittländern zu leistende Sicherheit habe nach Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1464/95 der Kommission vom 27. Juni 1995 über besondere Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Zucker (ABl. L 144, S. 14) 0,3 Ecu pro 100 Kilogramm betragen.

87 Die Höhe der nach Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2553/97 zu leistenden Sicherheit stehe daher außer Verhältnis zu der Sicherheit, die für die Einfuhr von Zucker mit Ursprung in den AKP-Staaten und Drittländern zu stellen sei.

88 Die Kommission hält dem zunächst entgegen, dass die Lage der ÜLG eine andere sei als die der AKP-Staaten und von Drittländern, da der Zucker nicht in den ÜLG erzeugt werde. Die Regel der Ursprungskumulierung, nach der die ÜLG gegenwärtig Zucker und Mischungen in die Gemeinschaft exportierten, sei in den Abkommen mit den AKP-Staaten und anderen Drittländern nicht enthalten. Die niederländische Regierung könne daher nicht geltend machen, dass durch eine Begrenzung des Mechanismus der Ursprungskumulierung die privilegierte Stellung beeinträchtigt werde, die die ÜLG im Vergleich zu den AKP-Staaten und Drittländern genössen.

89 Den gegebenen Umständen nach sei es der Kommission nicht möglich gewesen, die Auswirkungen der Festsetzung von Quoten für Einfuhren mit Ursprung in den ÜLG auf die Wirtschaft dieser Länder und die betroffene Industrie eingehend zu untersuchen. Das hierüber in ihrem Auftrag erstellte Gutachten werde ihr ermöglichen, dem Rat einen Vorschlag für eine dauerhafte Regelung der Frage vorzulegen.

90 Im Übrigen hätte eine Verringerung der gemeinschaftlichen Erzeugungsquoten für die Gemeinschaftserzeuger schwerwiegende Auswirkungen, während so nur die Einfuhren von Zucker mit Ursprungskumulierung eingeschränkt worden seien. Überdies belaufe sich das auf einer jährlichen Basis von 11 635 Tonnen festgelegte Kontingent, obgleich die ÜLG keinen Zucker erzeugten, auf nahezu das Vierfache des Kontingents, das der Beschluss 97/803 für Zuckereinfuhren mit Ursprungskumulierung AKP/ÜLG vorsehe und das der Gerichtshof im Urteil Emesa Sugar nicht als rechtswidrig betrachtet habe.

91 Was die Anwendbarkeit von Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2553/97 angehe, so solle die darin vorgesehene Sicherheit gewährleisten, dass die Einfuhr auch tatsächlich in der beantragten Höhe stattfinde, und so der Beantragung von Einfuhrlizenzen zu spekulativen Zwecken vorbeugen. Dies rechtfertige die unterschiedliche Sicherheitshöhe nach Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2553/97 einerseits und für Zuckereinfuhr aus den AKP-Staaten und Drittländern andererseits.

92 Die spanische Regierung schließt sich der Argumentation der Kommission im Wesentlichen an. Schon dass der ÜLG-Beschluss die Möglichkeit vorsehe, Schutzmaßnahmen zu erlassen, bestätige im Übrigen die Vereinbarkeit der streitigen Maßnahmen mit der Regelung über die Assoziierung der ÜLG.

Würdigung durch den Gerichtshof

93 Artikel 109 Absatz 2 des ÜLG-Beschlusses bestimmt:

„[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."

94 Im vorliegenden Fall sind durch Artikel 1 der Verordnung, um die auf dem Gemeinsamen Markt aufgetretenen Schwierigkeiten zu beheben, die Einfuhren von Zucker und Mischungen mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG auf eine Höchstmenge von 4 848 Tonnen im fraglichen Zeitraum begrenzt worden. Diese Menge ist nach der achten Begründungserwägung der Verordnung „die Summe der höchsten jährlichen Einfuhrvolumen, die in den drei Jahren vor 1999 bei den betreffenden Erzeugnissen verzeichnet wurden".

95 Soweit erstens gerügt wird, es sei der Präferenzstatus von Zucker mit Ursprung in den ÜLG gegenüber Zucker mit Ursprung in den AKP-Staaten verkannt worden,

genügt der Hinweis, dass Artikel 109 des ÜLG-Beschlusses der Kommission gerade die Möglichkeit einräumt, unter den dort genannten Voraussetzungen Schutzmaßnahmen zu erlassen. Dass die Kommission eine solche Schutzmaßnahme für bestimmte Erzeugnisse mit Ursprung in den ÜLG sodann tatsächlich erließ, ist nicht geeignet, den Präferenzstatus in Frage zu stellen, den die Erzeugnisse mit Ursprung in den ÜLG nach Artikel 101 Absatz 1 des ÜLG-Beschlusses genießen. Eine Schutzmaßnahme bildet nämlich ihrem Wesen nach eine Ausnahme und gilt nur vorübergehend.

96 Überdies betrifft die Verordnung, wie das Gericht in Randnummer 205 des Urteils Rica Foods u. a./Kommission hervorgehoben hat, nur die durch die Ursprungskumulierung EG/ÜLG begünstigten Einfuhren von Zucker und Mischungen, legt aber keine Höchstmenge für Einfuhren von Zucker mit Ursprung in den ÜLG nach den gewöhnlichen Ursprungsregeln fest, falls es eine solche Erzeugung geben sollte.

97 Der erste Teil des zweiten Klagegrundes ist daher zurückzuweisen.

98 Soweit die niederländische Regierung zweitens rügt, die Kommission habe ihre Pflicht zu vorherigen Ermittlungen über drohende negative Auswirkungen der Schutzmaßnahme auf die Wirtschaft der betroffenen ÜLG und die betroffenen Unternehmen verletzt, ist festzustellen, dass zu der Zeit, als die angefochtene Verordnung erlassen wurde, schon sowohl beim Gerichtshof als auch beim Gericht Klagen erhoben worden waren, die die Regelung für Zuckerimporte aus den Niederländischen Antillen und Aruba betrafen (vgl. u. a. Urteil Emesa Sugar zur gleichen Problematik im Hinblick auf Zuckereinfuhren mit Ursprungskumulierung AKP/ÜLG, Urteile C-26/00 und C-180/00, Niederlande/Kommission, sowie Urteil vom 17. Januar 2002 in der Rechtssache T-47/00, Rica Foods/Kommission, Slg. 2002, II-113, zu Zuckereinfuhren mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG). Im Übrigen war, wie sich den Randnummern 28 bis 30 des Urteils C-26/00 (Niederlande/Kommission) entnehmen lässt, dem Erlass der Verordnung Nr. 2423/1999 eine Abstimmung zwischen der Kommission, dem Königreich der Niederlande und den übrigen Mitgliedstaaten vorausgegangen, in deren Rahmen notwendig auch die wirtschaftlichen Auswirkungen der geplanten Schutzmaßnahme zu erörtern waren.

99 Die Kommission war daher, als sie den Erlass der angefochtenen Verordnung in Aussicht nahm, über die besondere Lage der Niederländischen Antillen und Arubas unterrichtet und konnte somit die Auswirkungen der Verordnung auf die Wirtschaft der betroffenen ÜLG und die Lage der betroffenen Unternehmen abschätzen.

100 Der zweite Teil des zweiten Klagegrundes ist daher zurückzuweisen.

101 Soweit die niederländische Regierung drittens geltend macht, es hätte, um die von der Kommission verfolgten Ziele zu erreichen, eine besser geeignete und mildere Maßnahme als die angefochtene Verordnung gegeben — so etwa die Festsetzung eines Mindestverkaufspreises —, ist daran zu erinnern, dass nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört, die Handlungen der Gemeinschaftsorgane nicht über die Grenzen dessen hinausgehen dürfen, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und die verursachten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen dürfen (Urteile vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88, Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnr. 13, vom 5. Oktober 1994 in den Rechtssachen C-133/93, C-300/93 und C-362/93, Crispoltoni u. a., Slg. 1994, I-4863, Randnr. 41, Antillean Rice Mills u. a./Kommission, Randnr. 52, und vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache C-189/01, Jippes u. a., Slg. 2001, Randnr. 81).

102 Was die gerichtliche Kontrolle angeht, ob dieser Grundsatz eingehalten wurde, so kann angesichts des weiten Ermessens, über das die Kommission insbesondere beim Erlass einer Schutzmaßnahme verfügt, deren Rechtmäßigkeit nur beeinträchtigt sein, wenn sie zur Verwirklichung des verfolgten Zieles offensichtlich ungeeignet ist (in diesem Sinne Urteil C-301/97, Niederlande/Rat, Randnr. 135 und die dort zitierte Rechtsprechung).

103 Demnach hat der Gerichtshof im vorliegenden Fall nicht die Frage zu prüfen, ob die von der Kommission erlassene Regelung die einzige oder beste in Betracht kommende Maßnahme war, sondern zu kontrollieren, ob sie offensichtlich ungeeignet war.

104 Insoweit hat die niederländische Regierung jedoch nicht den Beweis erbracht, dass die in der Verordnung festgelegte Begrenzung der zur zollfreien Einfuhr in die Gemeinschaft zugelassenen Menge Zucker mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG auf 4 848 Tonnen im fraglichen Zeitraum offensichtlich ungeeignet war, das verfolgte Ziel zu erreichen.

105 Der dritte Teil des zweiten Klagegrundes ist daher ebenfalls zurückzuweisen.

106 Soweit schließlich die niederländische Regierung Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung als ungültig rügt, ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission — wie sie selbst hervorgehoben hat — mit der Festlegung einer Sicherheit für Zuckereinfuhren mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG das Ziel verfolgte, spekulativen Verhaltensweisen vorzubeugen.

107 Eine solche Sicherheitsleistung hindert die wirklich interessierten Unternehmen nicht an der möglichen Ausfuhr von Zucker nach der Gemeinschaft. Auch wenn die Sicherheit nämlich gestellt werden muss, um die Einfuhrlizenz zu erlangen, so wird doch nach Durchführung der Einfuhr der Sicherheitsbetrag dem Unternehmen zurückerstattet (in diesem Sinne Urteil C-110/97, Niederlande/Rat, Randnr. 132).

108 Demnach ist nicht nachgewiesen, dass die streitige Maßnahme zur Verwirklichung des von der Kommission verfolgten Zieles offensichtlich ungeeignet oder übermäßig gewesen wäre.

109 Da auch der vierte Teil des Klagegrundes nicht durchgreift, ist der zweite Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

Zum dritten Klagegrund: Ermessensmissbrauch

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

110 Mit ihrem dritten Klagegrund legt die niederländische Regierung der Kommission zur Last, sie habe versucht, Einfuhren von Zucker mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG Beschränkungen zu unterwerfen, die der Rat bei den verschiedenen Änderungen des ÜLG-Beschlusses nicht vorgesehen habe.

111 Artikel 109 des ÜLG-Beschlusses verleihe der Kommission aber nicht die Befugnis, einen Beschluss des Rates nach ihrem Ermessen zu korrigieren oder zu ergänzen, wenn dessen vorgesehenen oder auch nur vermuteten Wirkungen später tatsächlich einträten. Dies gelte umso mehr, als der Rat bei der Verlängerung des Beschlusses 91/482 darauf verzichtet habe, Maßnahmen für Zucker mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG und für Mischungen zu erlassen.

112 Die Kommission erwidert hierauf, es sei im Urteil des Gerichts vom 10. Februar 2000 in den Rechtssachen T-32/98 und T-41/98 (Nederlandse Antillen/Kommission, Slg. 2000, II-201) festgestellt worden, dass sie ihr Ermessen nicht missbraucht habe.

113 Die spanische Regierung meint, das Königreich der Niederlande habe keinen Anhaltspunkt dafür dargelegt, dass mit der angefochtenen Verordnung anderes bezweckt worden wäre als die Vermeidung einer Beeinträchtigung des Zuckersektors.

Würdigung durch den Gerichtshof

114 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes liegt ein Ermessensmissbrauch vor, wenn ein Gemeinschaftsorgan von seinen Kompetenzen ausschließlich oder zumindest überwiegend zu anderen als den angegebenen Zwecken oder speziell mit dem Ziel Gebrauch macht, ein Verfahren zu umgehen, das der EG-Vertrag speziell vorsieht, um die konkrete Sachlage zu bewältigen (u. a. Urteile vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1996, I-5755, Randnr. 69, und vom 14. Mai 1998 in der Rechtssache C-48/96 P, Windpark Groothusen/Kommission, Slg. 1998, I-2873, Randnr. 52).

115 Wie die Prüfung des ersten Klagegrundes ergeben hat, konnte die Kommission zu Recht annehmen, dass die Einfuhren von Zucker mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG „Schwierigkeiten" im Sinne des Artikels 109 Absatz 1 des ÜLG-Beschlusses begründeten, die die Gefahr einer Störung des Funktionierens der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker mit sich brachten.

116 Die niederländische Regierung hat außerdem keinen Anhaltspunkt dafür aufgezeigt, dass die angefochtene Verordnung nicht zu dem Zweck erlassen worden wäre, die festgestellten Störungen zu beheben und noch schwereren Störungen des Gemeinschaftsmarktes für Zucker vorzubeugen. Allein der Umstand, dass der Rat in Artikel 108b des ÜLG-Beschlusses Zucker mit Ursprungskumulierung AKP/ÜLG einer mengenmäßigen Beschränkung unterwarf, berührt in keiner Weise die Befugnis der Kommission gemäß Artikel 109 Absatz 1 des ÜLG-Beschlusses, die notwendigen Schutzmaßnahmen für Zucker oder jedes andere Erzeugnis mit Ursprung in den ÜLG zu erlassen, sofern die Voraussetzungen für den Erlass solcher Schutzmaßnahmen vorliegen.

117 Auch der dritte Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

Zum vierten Klagegrund: Verletzung der Begründungspflicht

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

118 Mit ihrem vierten Klagegrund rügt die niederländische Regierung, dass die Verordnung keine Begründung zu folgenden Aspekten enthalte:

— zu den Gründen, aus denen die Kommission ab 1. Oktober 2000 den Erlass noch restriktiverer Maßnahmen als nach der Verordnung Nr. 465/2000 für erforderlich gehalten habe;

— zu der Frage, warum für Zucker und Mischungen mit Ursprung in den ÜLG identische Beschränkungen erlassen worden seien, obgleich die Verordnung Nr. 2423/99 für diese beiden Produktarten unterschiedliche Maßnahmen vorsehe;

— zu der Frage, warum durch die geringen Einfuhren von Zucker und Mischungen mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG die Gefahr einer Störung des Gemeinschaftsmarkts für Zucker hervorgerufen worden sei;

— zur Festlegung einer Ausnahme von der Vorzugsstellung der ÜLG gegenüber den AKP-Staaten und Drittländern.

119 Auch hinsichtlich der Festsetzung einer Quote in Höhe von 4 848 Tonnen sei die Begründung der Verordnung unzureichend. Die Kommission habe nicht berücksichtigt, dass die fraglichen Zuckereinfuhren mit Ursprungskumulierung EG/ÜLG erst 1999 eingesetzt hätten und dass der Rat die Einfuhr dieser Erzeugnisse gerade begünstigt habe.

120 Die Kommission ist demgegenüber der Auffassung, dass die Begründung der Verordnung den sich aus der Rechtsprechung ergebenden Anforderungen genüge und die Erwägungen des Verordnungsgebers klar erkennen lasse. Nach der Rechtsprechung brauche die Kommission nicht anzugeben, aus welchen Gründen sie eine andere Maßnahme treffe als einige Monate zuvor. Jedenfalls aber lasse sich den Begründungserwägungen der Verordnung der Grund für die Neuausrichtung entnehmen.

121 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

122 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 eines Rechtsakts den Erfordernissen des Artikels 253 EG genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts 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).

123 Insoweit ist festzustellen, dass die Kommission in der ersten bis sechsten Begründungserwägung der Verordnung die auf dem Gemeinschaftsmarkt für Zucker seit 1997 fortbestehenden Schwierigkeiten, die Gründe, aus denen diese das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker beeinträchtigen konnten, und, angesichts der zwischenzeitlich beschlossenen Herabsetzung der Erzeugungsquoten, auch nachteilige Auswirkungen auf die Gemeinschaftserzeuger dargelegt hat. In der sechsten Begründungserwägung der Verordnung hat die Kommission weiter darauf hingewiesen, dass die dem Erlass der Verordnung Nr. 465/2000 zugrunde liegenden Schwierigkeiten „fortbestanden" hätten, und in der achten Begründungserwägung der Verordnung schließlich, die oben in Randnummer 27 vollständig wiedergegeben ist, hat sie dargelegt, aus welchen Gründen sie das streitige Kontingent festsetzte.

124 Damit bringen die Begründungserwägungen der Verordnung entgegen der Ansicht der niederländischen Regierung die von der Kommission angestellten Überlegungen so klar und eindeutig zum Ausdruck, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen konnten und der Gerichtshof, wie im Übrigen aus der vorstehenden Prüfung der verschiedenen Klagegründe hervorgeht, seine Kontrollaufgabe wahrnehmen konnte. Überdies war das Königreich der Niederlande an den vorbereitenden Arbeiten für die Verordnung eng beteiligt.

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

Kosten

126 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.