

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
 GEORGIOS COSMAS
 vom 22. November 1995 *

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen	I - 885
I — Rechtlicher Rahmen	I - 885
A — Die Bestimmungen des EG-Vertrages	I - 885
B — Die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Wein	I - 890
II — Der Sachverhalt	I - 895
III — Die geltend gemachten Nichtigkeitsgründe	I - 897
A — Der erste Nichtigkeitsgrund	I - 898
1) Falsche Anwendung von Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Ver- trages im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Wein	I - 898
2) Verfahrensmißbrauch	I - 903
B — Der zweite Nichtigkeitsgrund	I - 904
1) Der Umfang der Ratsbefugnis nach Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Vertrages	I - 905
2) Der Begriff „außergewöhnliche Umstände“	I - 908
3) Falsche rechtliche Qualifizierung: Fehlen „außergewöhnlicher Umstände“	I - 909
a) Der Fall Frankreichs	I - 912
b) Der Fall Italiens	I - 913
4) Offensichtlich falsche Beurteilung der Umstände	I - 915
C — Der dritte Nichtigkeitsgrund	I - 915
Fehlerhafte Begründung	I - 915
Ergebnis	I - 917

* Originalsprache: Griechisch.

Vorbemerkungen

(Titel II) auch die Landwirtschaft (Artikel 38 bis 47), auf die sich der errichtete Gemeinsame Markt erstreckt (Artikel 38).

1. Mit der vorliegenden Klage, die sie gemäß Artikel 173 EG-Vertrag beim Gerichtshof erhoben hat, begehrt die Kommission die Nichtigerklärung zweier Entscheidungen des Rates, die dieser am 21. Februar 1994 gemäß Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Vertrages erlassen hat und mit denen der Rat die Ansicht vertreten hat, daß die von Frankreich und Italien bestimmten Weinerzeugern gewährte Sonderbeihilfe für die Destillation bestimmter Weine mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist.

4. Artikel 39 Absatz 1 zählt die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik auf, insbesondere

„...“

2. Diese Rechtssache gibt uns Gelegenheit zur Klärung der Anwendungsbedingungen von Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Vertrages, der gemäß Artikel 76 der Verordnung (EWG) Nr. 822/87 des Rates¹ auch auf die gemeinsame Marktorganisation für Wein anwendbar ist.

b) ... der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;

c) die Märkte zu stabilisieren;

I — *Rechtlicher Rahmen*

...“

A — *Die Bestimmungen des EG-Vertrages*

3. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nennt ausdrücklich unter den Politiken der Gemeinschaft

5. Artikel 40 Absatz 2 bestimmt folgendes:

„(2) Um die Ziele des Artikels 39 zu erreichen, wird eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte geschaffen.

¹ — Verordnung vom 16. März 1987 über die gemeinsame Marktorganisation für Wein (ABl. L 84, S. 1).

Diese besteht je nach Erzeugnis aus einer der folgenden Organisationsformen:

b) im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme.“

...

c) einer europäischen Marktorganisation.“

6. Artikel 42 des Vertrages sieht folgendes vor:

„Das Kapitel über die Wettbewerbsregeln findet auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung, als der Rat dies unter Berücksichtigung der Ziele des Artikels 39 im Rahmen des Artikels 43 Absätze 2 und 3 und gemäß dem dort vorgesehenen Verfahren bestimmt.

7. In seinem vor kurzem, am 5. Oktober 1994 ergangenen Urteil Deutschland/Rat² hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, daß „die Errichtung eines Systems des unverfälschten Wettbewerbs nicht das einzige in Artikel 3 EWG-Vertrag genannte Ziel ist, der insbesondere auch die Einführung einer gemeinsamen Agrarpolitik vorsieht“, und daß „sich die gleichzeitige Verfolgung dieser beiden Ziele ... als schwierig erweisen könnte“³. Er hat auch betont⁴, daß durch Artikel 42 Absatz 1 des Vertrages „sowohl der Vorrang der Agrarpolitik vor den Zielen des Vertrages im Wettbewerbsbereich als auch die Befugnis des Rates, darüber zu entscheiden, inwieweit die Wettbewerbsregeln im Agrarsektor Anwendung finden, anerkannt“ werden⁵. In seinem Urteil vom 29. Oktober 1980, Maizena/Rat, hat der Gerichtshof außerdem festgestellt, daß „bei der Ausübung dieser Befugnis dem Rat wie bei der gesamten Durchführung der Agrarpolitik ein weites Ermessen [zukommt]“⁶.

8. Sehr früh — 1962 — erließ der Gemeinschaftsgesetzgeber in der Erwägung, daß bei

Der Rat kann insbesondere genehmigen, daß Beihilfen gewährt werden:

a) zum Schutz von Betrieben, die durch strukturelle und naturgegebene Bedingungen benachteiligt sind, oder

2 — C-280/93 (Slg. 1994, I-4973); diese Rechtssache betraf die Rechtmäßigkeit der Einführung eines Zollkontingents und die Festlegung von Sonderregelungen für die Verteilung dieses Kontingents im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Bananen.

3 — Randnrn. 59 und 60.

4 — Randnr. 61.

5 — Dieses Urteil übernimmt die Lösung, die der Gerichtshof im Urteil vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 139/79 (Maizena/Rat, Slg. 1980, 3393, Randnr. 23) gegeben hatte. Siehe auch Nr. 101 der Schlußanträge des Generalanwalts Gulmann in der Rechtssache Deutschland/Rat (zitiert in Fußnote 2).

6 — Urteil Maizena (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 23 a. E).

der Ausarbeitung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik bestimmte Wettbewerbsregeln unmittelbar auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen anzuwenden sind, die Verordnung (EWG) Nr. 26/62⁷, in der er beschloß, daß die Artikel 85 bis 90, 91 Absatz 1 und 93 Absätze 1 und 3 Satz 1 des Vertrages grundsätzlich auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen Anwendung finden. Er verlieh also dem Rat die Befugnis, jeweils bei der Festlegung der Regeln für die gemeinsame Marktorganisation für ein landwirtschaftliches Erzeugnis den Anwendungsbereich der übrigen im Vertrag vorgesehenen Wettbewerbsregeln, nämlich derjenigen der Artikel 92, 93 Absätze 2 und 3 Sätze 2 und 3 und 94, zu bestimmen.

verfälschen oder zu verfälschen drohen (Absatz 1), und erlaubt zum anderen eine Reihe von Ausnahmen von diesem Verbot für Beihilfen, die mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind (Absatz 2) oder die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können (Absatz 3). Er bestimmt näher folgendes:

„(1) Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

9. Der Gerichtshof hat hierzu festgestellt, daß der Rat in der vorgenannten Verordnung Nr. 26/62 „gewisse allgemeine Bestimmungen ... erlassen [hat], die eine begrenzte Anwendung der Wettbewerbsregeln im Agrarsektor ermöglichen sollen; besondere Bestimmungen wurden später in verschiedenen Agrarverordnungen im Hinblick auf eine weiterreichende Anwendung der Wettbewerbsregeln in den einzelnen Marktsektoren erlassen“⁸.

(2) Mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind:

a) ...

b) Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind;

c) ...

⁷ — Verordnung des Rates vom 4. April 1962 zur Anwendung bestimmter Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen (ABl. 1962, Nr. 30, S. 993).

⁸ — Siehe Urteil vom 26. Juni 1979 in der Rechtssache 177/78 (Pigs and Bacon Commission, Slg. 1979, 2161, Randnr. 11).

(3) Als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar können angesehen werden:

...

e) sonstige Arten von Beihilfen, die der Rat durch eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission bestimmt.“

11. Artikel 93 des Vertrages bestimmt die grundsätzlich von der Kommission⁹ und ausnahmsweise vom Rat¹⁰ auszuübende Kontrolle der Vereinbarkeit der verschiedenen bereits bestehenden staatlichen Beihilfearten und der Vorhaben zur Einführung oder Änderung von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt. Er lautet wie folgt:

„(1) Die Kommission überprüft fortlaufend in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die in diesen bestehenden Beihilferegulungen. Sie schlägt ihnen die zweckdienlichen Maßnahmen vor, welche die fortschreitende Entwicklung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erfordern.

9 — Siehe z. B. die Urteile vom 22. März 1977 in der Rechtssache 78/76 (Steinike & Weinlig, Slg. 1977, 595, Randnr. 9 a. E.) und vom 17. März 1993 in den Rechtssachen C-72/91 und C-73/91 (Sloman Neptun, Slg. 1993, I-887, Randnr. 11).

10 — Siehe Urteil vom 15. Juni 1993 in der Rechtssache C-225/91 (Matra/Kommission, Slg. 1993, I-3203, Randnr. 41).

(2) Stellt die Kommission fest, nachdem sie den Beteiligten eine Frist zur Äußerung gesetzt hat, daß eine von einem Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt nach Artikel 92 unvereinbar ist oder daß sie mißbräuchlich angewandt wird, so entscheidet sie, daß der betreffende Staat sie binnen einer von ihr bestimmten Frist aufzuheben oder umzugestalten hat.

Kommt der betreffende Staat dieser Entscheidung innerhalb der festgesetzten Frist nicht nach, so kann die Kommission oder jeder betroffene Staat in Abweichung von den Artikeln 169 und 170 den Gerichtshof unmittelbar anrufen.

Der Rat kann einstimmig auf Antrag eines Mitgliedstaats entscheiden, daß eine von diesem Staat gewährte oder geplante Beihilfe in Abweichung von Artikel 92 oder von den nach Artikel 94 erlassenen Verordnungen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gilt, wenn außergewöhnliche Umstände eine solche Entscheidung rechtfertigen. Hat die Kommission bezüglich dieser Beihilfe das in Unterabsatz 1 dieses Absatzes vorgesehene Verfahren bereits eingeleitet, so bewirkt der Antrag des betreffenden Staates an den Rat die Aussetzung dieses Verfahrens, bis der Rat sich geäußert hat.

Äußert sich der Rat nicht binnen drei Monaten nach Antragstellung, so entscheidet die Kommission.

(3) Die Kommission wird von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichtet, daß sie sich dazu äußern kann. Ist sie der Auffassung, daß ein derartiges Vorhaben nach Artikel 92 mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist, so leitet sie unverzüglich das in Absatz 2 vorgesehene Verfahren ein. Der betreffende Mitgliedstaat darf die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission eine abschließende Entscheidung erlassen hat.“

12. Artikel 94 des Vertrages sieht folgendes vor:

„Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit alle zweckdienlichen Durchführungsverordnungen zu den Artikeln 92 und 93 erlassen und insbesondere die Bedingungen für die Anwendung des Artikels 93 Absatz 3 sowie diejenigen Arten von Beihilfen festlegen, die von diesem Verfahren ausgenommen sind.“

13. Im Urteil *Matra/Kommission*¹¹ hat der Gerichtshof auf seine ständige Rechtsprechung hingewiesen¹², wonach „das in den Artikeln 92 und 93 vorgesehene Verfahren zwar der Kommission, und unter bestimmten Voraussetzungen dem Rat, einen weiten Beurteilungsspielraum bei der Entscheidung über die Vereinbarkeit einer staatlichen Beihilferegulierung mit den Anforderungen des Gemeinsamen Marktes einräumt, daß dieses Verfahren jedoch, wie sich aus Sinn und

Zweck des Vertrages ganz allgemein ergibt, niemals zu einem Ergebnis führen darf, das mit den besonderen Vorschriften des Vertrages ... im Widerspruch steht“¹³.

14. Wie der Gerichtshof im Urteil *Steinike & Weinlig*¹⁴ festgestellt hat, ist „das in Artikel 92 Absatz 1 aufgestellte Verbot weder absolut noch unbedingt, da Absatz 3 dieses Artikels und Artikel 93 Absatz 2 teils der Kommission einen weiten Ermessensspielraum zugestehen, teils dem Rat eine ausgedehnte Befugnis erteilen, Beihilfen unter Abweichung von dem allgemeinen Verbot des Artikels 92 Absatz 1 zuzulassen“¹⁵.

15. Artikel 43 des Vertrages hat in den Absätzen 2 und 3 die Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik, einschließlich der Ersetzung der einzelstaatlichen Marktordnungen durch eine gemeinsame Marktorganisation, vorgesehen. Darin ist im einzelnen folgendes bestimmt:

„(2) ... legt die Kommission ... zur Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik Vorschläge vor, welche unter anderem

11 — Zitiert in Fußnote 10 (Randnr. 41).

12 — Siehe Urteil vom 21. Mai 1980 in der Rechtssache 73/79 (*Kommission/Italien*, Slg. 1980, 1533, Randnr. 11).

13 — In derselben Randnummer 41 dieses Urteils hat der Gerichtshof seine ständige Rechtsprechung weitergeführt, wonach die „Modalitäten einer Beihilfe, die einen etwaigen Verstoß gegen andere besondere Vertragsbestimmungen als die Artikel 92 und 93 enthalten, derart unmittelbar mit dem Zweck der Beihilfe verknüpft seien [können], daß sie nicht für sich allein beurteilt werden können“; siehe Urteil vom 22. März 1977 in der Rechtssache 74/76 (*Iannelli und Volpi*, Slg. 1977, 557, Randnr. 14).

14 — Zitiert in Fußnote 9 (Randnr. 8).

15 — Siehe auch die ähnliche Lösung des Gerichtshofes in dem in Fußnote 13 zitierten Urteil *Iannelli und Volpi* (Randnr. 11).

die Ablösung der einzelstaatlichen Marktordnungen durch eine der in Artikel 40 Absatz 2 vorgesehenen gemeinsamen Organisationsformen ... vorsehen.

B — *Die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Wein*

...

Der Rat erläßt während der beiden ersten Stufen einstimmig und danach mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen, unbeschadet seiner etwaigen Empfehlungen.

(3) Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit die einzelstaatlichen Marktordnungen nach Maßgabe des Absatzes 2 durch die in Artikel 40 Absatz 2 vorgesehene gemeinsame Organisation ersetzen,

16. Der Rat hat in Durchführung der Artikel 42 und 43 des Vertrages die Verordnung Nr. 822/87¹⁶ erlassen, die die grundlegenden Bestimmungen über die gemeinsame Marktorganisation für Wein neu kodifiziert. Diese gemeinsame Marktorganisation für Wein ist ein umfassendes Ganzes mit Regeln für die Erzeugung und die Kontrolle der Entwicklung des Weinbaupotentials (Titel I Artikel 2 bis 14), Regeln für die önologischen Verfahren und Behandlungen (Titel II Artikel 15 bis 26), einer Preisregelung und Regeln betreffend die Intervention und andere Maßnahmen zur Marktanierung (Titel III Artikel 27 bis 51), einer Regelung des Handels mit Drittländern (Titel IV Artikel 52 bis 63), Regeln für den Verkehr und das Inverkehrbringen (Titel V Artikel 64 bis 73) und allgemeinen Bestimmungen (Titel VI Artikel 74 bis 87).

17. Bezüglich der Folgen der Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für ein landwirtschaftliches Erzeugnis, in diesem Fall für Wein, hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 6. November 1990, Italien/Kommission¹⁷, seine ständige Rechtspre-

16 — Die Verordnung Nr. 822/87 (zitiert in Fußnote 1) hat die Verordnung (EWG) Nr. 337/79 des Rates vom 5. Februar 1979 über die gemeinsame Marktorganisation für Wein (Abl. L 54, S. 1) ersetzt.

17 — Rechtssache C-86/89 (Slg. 1990, I-3891); sie betraf die Rechtmäßigkeit einer nationalen Zusatzbeihilfe zugunsten der italienischen Weinerzeuger für die Verwendung von konzentriertem Traubenmost und rektifiziertem konzentriertem Traubenmost für die Weinbereitung.

...“

chung weitergeführt,¹⁸ wonach es, „sobald die Gemeinschaft eine gemeinsame Marktorganisation für einen bestimmten Sektor errichtet hat, Sache der Gemeinschaft [ist], im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik Lösungen für die auftretenden Probleme wie die der Weinüberschüsse zu finden. Deshalb sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, sich aller einseitigen Maßnahmen zu enthalten, selbst wenn diese geeignet sind, der Unterstützung der gemeinsamen Politik der Gemeinschaft zu dienen.“ Der Gerichtshof hat außerdem festgestellt, daß „es deshalb Sache der Gemeinschaft und nicht der Mitgliedstaaten [ist], eine Lösung dieses Problems im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zu suchen“¹⁹.

18. Im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Wein hat die Verordnung Nr. 822/87 u. a. als wirtschaftliche Stabilisierungsfaktoren und Marktsanierungsmaßnahmen die vorbeugende Destillation (Artikel 38) und die obligatorische Destillation (Artikel 39) vorgesehen, über die die Kommission nach Maßgabe und nach dem Verfahren der Artikel 38 und 39 entscheidet²⁰.

19. Durch die Marktentnahme bestimmter Mengen von Wein minderer Qualität für die Destillation sollen die Preise gestützt werden. Dies dient aber auch der Verwaltung oder, genauer, der Neutralisierung von Überschüssen und der Bekämpfung eines

schwerwiegenden Ungleichgewichts des Marktes. Die Erzeuger können die für die vorbeugende Destillation gelieferte Weinmenge von der für die obligatorische Destillation zu liefernden Menge abziehen.

20. Artikel 38 Absätze 1 und 4 der Verordnung Nr. 822/87 über die Bedingungen für die vorbeugende Destillation bestimmt:

„(1) Wenn es sich angesichts der Erntevorausanschätzungen oder zur Verbesserung der Qualität der auf den Markt gebrachten Erzeugnisse als erforderlich erweist, kann in jedem Wirtschaftsjahr zwischen dem 1. September und einem noch festzulegenden Zeitpunkt eine vorbeugende Destillation von Tafelwein und zur Gewinnung von Tafelwein geeignetem Wein eröffnet werden.

...

(4) Der Rat legt mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission die Grundregeln für die in Absatz 1 vorgesehene Destillation fest, und zwar insbesondere

18 — Siehe das in Fußnote 17 zitierte Urteil Italien/Kommission (Randnr. 19). Siehe auch die Urteile vom 23. Januar 1975 in der Rechtssache 51/74 (Van der Hulst, Slg. 1975, 79, Randnr. 25), 23. Februar 1988 in der Rechtssache 216/84 (Kommission/Frankreich, Slg. 1988, 793, Randnr. 18) und 14. Juli 1988 in der Rechtssache 90/86 (Zoni, Slg. 1988, 4285, Randnr. 26).

19 — Siehe die in Fußnote 18 zitierten Urteile Kommission/Frankreich (Randnr. 18) und Zoni (Randnr. 26).

20 — Siehe die vierundvierzigste und fünfundvierzigste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 822/87.

— die Bedingungen, unter denen die Destillation durchgeführt wird,

— die Kriterien für die Festsetzung der Beihilfe in einer Weise, die den Absatz des gewonnenen Erzeugnisses ermöglicht.“

Hektar (im folgenden: hl/ha) begrenzt war. Dies entsprach in Frankreich einer Höchstmenge von 3 000 000 hl.

21. Artikel 38 Absatz 3 sieht vor, daß der Ankaufpreis für den zur Destillation gelieferten Wein 65 % des Orientierungspreises²¹ beträgt. Die vorbeugende Destillation setzt voraus, daß sich der Erzeuger freiwillig diesem Verfahren unterwirft.

24. Artikel 39 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 822/87²³, der die Bedingungen für die obligatorische Destillation betrifft, sieht folgendes vor:

22. Die vorbeugende Destillation bestimmter Weinmengen für das Wirtschaftsjahr 1993/94 wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 2094/93 der Kommission vom 28. Juli 1993²² beschlossen.

„(1) Weist der Markt für Tafelwein und Wein, der zur Herstellung von Tafelwein geeignet ist, in einem Weinwirtschaftsjahr ein schwerwiegendes Ungleichgewicht auf, so wird die obligatorische Destillation der betreffenden Weine beschlossen.

23. Diese Verordnung der Kommission diente dem Erfordernis der Marktsanierung und einer ordnungsgemäßen Marktverwaltung für Tafelwein. Artikel 1 Absatz 1 Unterabsatz 2 sah im besonderen vor, daß die Menge, die die Erzeuger der Destillation zuführen konnten, auf 12 Hektoliter je

Ein schwerwiegendes Ungleichgewicht des Marktes im Sinne des Unterabsatzes 1 liegt vor, wenn

21 — Artikel 27 Absätze 2, 3 und 4 der Verordnung Nr. 822/87 bestimmt: „(2) Für jedes Wirtschaftsjahr wird vor dem 1. August ein Orientierungspreis für jede der in Absatz 1 genannten repräsentativen Tafelweinarten festgesetzt. (3) Der Orientierungspreis wird auf der Grundlage des Mittels der Preise, die in den beiden Wirtschaftsjahren vor dem Zeitpunkt der Festsetzung für die betreffende Weinart festgestellt worden sind, und unter Zugrundelegung der Preisentwicklung während des laufenden Wirtschaftsjahres festgesetzt. ... (4) Der Orientierungspreis wird auf der Erzeugerstufe festgesetzt und je nach Weinart entweder in ECU je % vol/hl oder ECU je Hektoliter ausgedrückt.“

22 — Verordnung zur Eröffnung der vorbeugenden Destillation gemäß Artikel 38 der Verordnung (EWG) Nr. 822/87 für das Wirtschaftsjahr 1993/94 (ABl. L 190, S. 23).

a) die zu Beginn des Wirtschaftsjahres festgestellten vorhandenen Mengen den normalen Verbrauch um mehr als vier Monate übersteigen;

23 — Artikel 39 Absatz 1 Unterabsatz 1 wird in der geänderten Fassung des Artikels 1 Nr. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1236/89 des Rates vom 3. Mai 1989 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 822/87 über die gemeinsame Marktorganisation für Wein (ABl. L 128, S. 31) wiedergegeben.

b) die Erzeugung dem normalen Verbrauch um mehr als 9 % übersteigt oder

obligatorischen Destillation zu liefernden Tafelweins 0,83 ECU je Volumenprozent Alkohol und Hektoliter beträgt.

c) das gewogene Mittel der repräsentativen Preise für alle Tafelweinarten zu Beginn eines Wirtschaftsjahres während eines noch festzulegenden Zeitraums unter 82 % des Orientierungspreises bleibt.

(2) Die Kommission legt die Mengen fest, die zur obligatorischen Destillation geliefert werden müssen, um die Erzeugungüberschüsse zu beseitigen und so insbesondere hinsichtlich der für das Ende des Wirtschaftsjahres vorhersehbaren vorhandenen Mengen und der Preise wieder eine normale Marktlage herzustellen.“

25. Der Preis für die obligatorische Destillation stellt eine abschreckende Maßnahme für die Erzeuger dar. Er liegt bei etwa 25 v. H. des Orientierungspreises, da nach Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 343/94 der Kommission²⁴, die die obligatorische Destillation für das Wirtschaftsjahr 1993/94 beschlossen hat, der Ankaufpreis des zur

26. Das schwerwiegende Ungleichgewicht, das auf dem Tafelweinmarkt im Wirtschaftsjahr 1993/94 festgestellt wurde, veranlaßte die Kommission, durch die Verordnung Nr. 343/94 die obligatorische Destillation von 18 200 000 hl für die gesamte Gemeinschaft zu beschließen. Davon entfielen 12 000 000 hl auf Italien, also zwei Drittel der zu destillierenden Menge.

27. Ferner vertrat der Gemeinschaftsgesetzgeber bei der Festlegung der Regeln für den Weinmarkt die Auffassung, daß „die Verwirklichung eines einheitlichen Marktes, der auf einem System gemeinsamer Preise beruht, durch die Gewährung gewisser Beihilfen in Frage gestellt [würde]. Infolgedessen ist dafür Sorge zu tragen, daß die Vertragsbestimmungen, mit deren Hilfe die von den Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen beurteilt und — sofern sie mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind — verboten werden können, auch auf Wein Anwendung finden.“²⁵ Daher gelten gemäß Artikel 76 der Verordnung Nr. 822/87 einige

24 — Verordnung vom 15. Februar 1994 zur Eröffnung der obligatorischen Destillation gemäß Artikel 39 der Verordnung (EWG) Nr. 822/87 des Rates und zur Abweichung von diesbezüglichen Durchführungsbestimmungen für das Wirtschaftsjahr 1993/94 (ABl. L 44, S. 9).

25 — Siehe die neunundachtzigste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 822/87.

Wettbewerbsbestimmungen des Vertrages auch für den Weinmarkt. Dieser Artikel lautet:

„Vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen dieser Verordnung sind die Artikel 92 bis 94 des Vertrages auf die Erzeugung der in Artikel 1 genannten Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen anwendbar.“

28. Demnach gilt Artikel 93 des Vertrages, wonach die Kommission die in den Mitgliedstaaten bestehenden Beihilferegulungen und die beabsichtigte Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen prüft, aufgrund dieser ausdrücklichen Bestimmung der Verordnung Nr. 822/87 auch für den Weinmarkt. Nach Artikel 93 kann der Rat einstimmig entscheiden, daß eine von einem Mitgliedstaat gewährte oder geplante Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist.

29. Der Gerichtshof hat in mehreren Urteilen geprüft, welche Bedeutung der Bezugnahme einer Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für ein landwirtschaftliches Erzeugnis auf die Artikel 92 bis 94 des Vertrages zukommt. So hat er z. B. im Urteil *Steinike & Weinlig*²⁶ bezüglich des Artikels 12 der Verordnung (EWG) Nr. 865/68 des Rates vom 28. Juni 1968²⁷, der mit Artikel 76 der Verordnung

Nr. 822/87 identisch ist, festgestellt: „Artikel 12 erklärt gemäß Artikel 42 des Vertrages die Bestimmungen der Artikel 92 bis 94 auf die unter die Verordnung Nr. 865/68 fallenden landwirtschaftlichen Erzeugnisse für anwendbar, ohne indessen Natur und Tragweite jener Bestimmungen zu verändern.“

30. In der Rechtssache *Pigs and Bacon Commission*²⁸ ging Generalanwalt Warner davon aus, daß Artikel 21 der Verordnung (EWG) Nr. 2759/75 des Rates vom 29. Oktober 1975²⁹ die Anwendung der Artikel 92 bis 94 des Vertrages auf die gemeinsame Marktorganisation für Schweinefleisch — allerdings „vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen dieser Verordnung“ — vorsieht, und betonte in seinen Schlußanträgen, daß dieser Vorbehalt von Bedeutung sei „für die Frage des ‚Vorrangs‘ zwischen Bestimmungen der Artikel 92 bis 94 einerseits und jenen der gemeinsamen Marktorganisation andererseits“.

31. Wie der Gerichtshof im Urteil *Pigs and Bacon Commission*³⁰ festgestellt hat, ergibt sich aus Artikel 21 der Verordnung Nr. 2759/75, daß „die Artikel 92 bis 94 zwar in vollem Umfang auf dem Schweinefleischsektor Anwendung [finden], doch ist diese Anwendung den Bestimmungen über die durch diese Verordnung eingeführte gemeinsame Marktorganisation nachgeordnet. Mit

26 — In Fußnote 9 zitiertes Urteil (Randnr. 13).

27 — Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. L 153, S. 8).

28 — In Fußnote 8 zitiertes Urteil; diese Rechtssache betraf die Frage, ob bestimmte Tätigkeiten einer irischen öffentlich-rechtlichen Einrichtung mit dem Vertrag und der gemeinsamen Marktorganisation für Schweinefleisch vereinbar sind.

29 — Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Schweinefleisch (ABl. L 282, S. 1).

30 — Zitiert in Fußnote 8 (Randnr. 11).

anderen Worten, ein Mitgliedstaat kann sich auf die Artikel 92 bis 94 über die Beihilfen nicht vorrangig gegenüber den Bestimmungen der Verordnung über die Marktorganisation für diesen Sektor berufen.“

Angleichung dieses Preises an den Marktpreis in dem betreffenden Wirtschaftsjahr beschlossen worden war.

32. Ferner hat der Gerichtshof im Urteil Kommission/Italien³¹ vom 24. April 1980 bezüglich des Artikels 41 der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74, der mit Artikel 76 der Verordnung Nr. 822/87 identisch ist, ausgeführt: „Wenn Artikel 41 der Verordnung bestimmt, daß die Artikel 92 und 93 des Vertrages für die Herstellung und den Handel mit den der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker unterliegenden Erzeugnissen gelten, so geschieht dies unter dem ausdrücklichen Vorbehalt anderslautender Bestimmungen dieser Verordnung.“³²

34. Frankreich rechtfertigte die Entscheidung damit, daß der Preis für zur vorbeugenden Destillation bestimmten Tafelwein ein einheitlicher Preis für die gesamte Gemeinschaft sei und dies wegen der Abwertung der betreffenden Währungen den italienischen und spanischen Weinerzeugern zugute komme, die somit höhere Beträge erhielten als die französischen Weinerzeuger.

35. Bei den Arbeiten des Sonderausschusses Landwirtschaft am 4. Februar 1994 teilte Italien mit, es wolle eine Beihilfe in Höhe des Preisunterschieds zwischen der vorbeugenden Destillation und der obligatorischen Destillation gewähren, ohne dies allerdings der Kommission mitzuteilen, wozu es gemäß Artikel 93 Absatz 3 verpflichtet gewesen wäre. Diese Beihilfe sollte für 3 000 000 der obligatorischen Destillation unterworfenen Hektoliter gezahlt werden, wobei zu bemerken ist, daß in dem betreffenden Weinwirtschaftsjahr insgesamt 12 000 000 hl in Italien destilliert werden mußten.

II — Der Sachverhalt

33. Im Oktober 1993 teilte Frankreich der Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages die beabsichtigte Einführung einer Beihilfe mit, die zur Sanierung des Weinmarktes in Form einer Erhöhung des Mindestpreises für zur vorbeugenden Destillation bestimmten Tafelwein und einer

36. Italien rechtfertigte seine Entscheidung mit der schwierigen Lage, in der sich — wie die italienische Regierung in der Sitzung betonte — die italienischen Weinerzeuger, insbesondere in Süditalien, wegen der zwei Drittel der Gesamtproduktion betreffenden

31 — Rechtsache 72/79 (Slg. 1980, 1411), die den Kostenausgleich zugunsten der Erzeuger für die Zuckerlagerung gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 3330/74 des Rates vom 19. Dezember 1974 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 359, S. 1) betraf.

32 — Randnr. 13.

obligatorischen Destillation und des niedrigen Preises befänden, der für den zu destillierenden Wein gezahlt werde.

37. Am 10. November 1993 beschloß die Kommission die Eröffnung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 1 des Vertrages gegenüber der französischen Beihilfe.

38. Auf der Ratstagung am 21. und 22. Februar 1994 beantragten die französische und die italienische Regierung offiziell die Genehmigung zur Gewährung der streitigen Beihilfen. Am 21. Februar 1994 entschied der Rat einstimmig durch zwei Entscheidungen, die jeweils an Frankreich und Italien gerichtet waren, gemäß Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Vertrages, daß diese Beihilfen für das Wirtschaftsjahr 1993/94 mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar seien.

39. Diese Entscheidungen wurden nicht im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht; sie wurden der Kommission aber mit Schreiben des Generalsekretärs des Rates der Europäischen Union vom 11. März 1994 mitgeteilt.

40. Genau gesagt, genehmigte der Rat die Gewährung einer zusätzlichen Beihilfe für das Wirtschaftsjahr 1993/94 zugunsten der französischen Weinerzeuger in Höhe eines Höchstbetrags gleich der Differenz zwischen

24 FF/Vol.-%/hl — dies war der Marktpreis in diesem Wirtschaftsjahr — und dem Mindestpreis in der Gemeinschaft (2,06 ECU/Vol.-%/hl) für die vorbeugende Destillation (diese Differenz betrug ca. 8 FF). Demnach wurde der Preis für die vorbeugende Destillation an den Weinmarktpreis für das betreffende Weinwirtschaftsjahr angeglichen.

41. Nach der Entscheidung des Rates (Artikel 1) wurde die betreffende Beihilfe an die französischen Erzeuger gezahlt, deren Ertrag 90 hl/ha nicht überstieg und die mindestens folgende Mengen zur vorbeugenden Destillation lieferten:

— 10 hl/ha für einen Ertrag zwischen 78 und 72 hl/ha oder

— 11 hl/ha für einen Ertrag zwischen 82 und 86 hl/ha oder

— 12 hl/ha für einen Ertrag zwischen 86 und 90 hl/ha.

Diese Beihilfe war je Erzeuger auf 9 hl/ha begrenzt.

42. Der Rat genehmigte außerdem gemäß Artikel 1 seiner Entscheidung die Gewährung einer zusätzlichen Beihilfe an die italienischen Weinerzeuger

— für die obligatorische Destillation von maximal 3 Millionen hl Tafelwein und zur Gewinnung von Tafelwein geeignetem Wein, der im Wirtschaftsjahr 1993/94 in Italien erzeugt wurde,

— in Höhe eines Höchstbetrags gleich der Differenz zwischen dem Mindestankaufpreis der vorbeugenden Destillation (2,06 ECU/Vol.-%/hl) und dem der obligatorischen Destillation (0,83 ECU/Vol.-%/hl).

Er glich also den Preis für die obligatorische Destillation dem Preis für die vorbeugende Destillation an.

43. Nach Ansicht der Kommission verfälschen die beiden Entscheidungen des Rates den Wettbewerb und führen zu einer höheren Preisstützung als bei der gemeinsamen Marktorganisation für Wein. Ihres Erachtens machen sie auch die vorbeugende Wirkung des Destillationssystems zunichte, das für die

Marktkontrolle erforderlich sei; ferner werde es durch diese Entscheidungen der Kommission unmöglich gemacht, ihre Verwaltungsaufgabe zu erfüllen, und es werde der Erfolg einer späteren Neuordnung des geltenden Systems zur Lösung der zahlreichen Probleme des Weinmarktes belastet. Die Kommission beantragt daher mit Klageschrift, die am 25. April 1994 eingereicht worden ist, die Nichtigerklärung der streitigen Ratsentscheidungen. Die Französische Republik und die Italienische Republik sind mit Schriftsätzen zur Unterstützung der Anträge des Rates als Streithelferinnen beigetreten.

III — Die geltend gemachten Nichtigkeitsgründe

44. Die Kommission betont, es sei in den letzten Jahrzehnten eine erhöhte Anzahl von Fällen festgestellt worden, in denen der Rat im Agrarbereich von der Möglichkeit Gebrauch gemacht habe, die ihm Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Vertrages biete, wobei er verschiedene staatliche Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen habe³³, obwohl die Kommission Einwände bezüglich der Rechtmäßigkeit des eingeschlagenen Verfahrens vorgebracht habe. Daher beantrage sie mit ihrer Klage vom 21. Februar 1994 gegen die beiden Ratsentscheidungen deren Nichtigerklärung.

33 — Die Kommission zitiert (S. 3 ihrer Erwiderung) 37 Entscheidungen im Agrarsektor, davon 17 im Weissektor. Sie bemerkt, es habe zwischen 1960 und 1967 keine derartige Entscheidung gegeben, zwischen 1967 und 1983 habe es nur 14 gegeben, während die 23 restlichen zwischen 1984 und 1994 ergangen seien. Im Weissektor habe es zwischen 1960 und 1984 nur zwei Entscheidungen gegeben (1975 und 1976), während die übrigen 15 in den letzten zehn Jahren ergangen seien, davon 8 zwischen 1989 und 1994.

45. Die Klagegründe der Kommission für die Nichtigkeitsklärung dieser beiden Entscheidungen betreffen sowohl deren äußere als auch deren innere Rechtmäßigkeit und werfen im wesentlichen zwei Fragen auf. Zunächst ist nach Artikel 42 des Vertrages und Artikel 76 der Verordnung Nr. 822/87 der Bereich der Anwendung des Artikels 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 auf die Erzeugung der von der gemeinsamen Marktorganisation für Wein betroffenen Erzeugnisse zu bestimmen, und es sind die einschlägigen Befugnisse des Rates zu definieren. Sodann ist festzustellen, inwieweit die Voraussetzungen des Artikels 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 erfüllt waren, wonach „außergewöhnliche Umstände“ vorliegen müssen, um staatliche Beihilfen genehmigen zu können, und es ist ferner festzustellen, ob die Begründung der Entscheidungen unzureichend oder falsch ist. Die Kommission fragt sich, kurz gesagt, inwieweit die formellen und materiellen Bedingungen für die Anwendung von Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Vertrages erfüllt waren.

geltend, da die streitige Bestimmung des Artikels 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 als Grundlage für die Abweichungen von dem Mechanismus der gemeinsamen Marktorganisation für Wein benutzt werde. Durch ihre Berufung auf die Nichteinhaltung des Verfahrens des Artikels 43 zur Änderung der Regeln einer gemeinsamen Marktorganisation — gedacht ist etwa an den zwingend vorgeschriebenen Vorschlag der Kommission und die Anhörung des Europäischen Parlaments — erklärt die Kommission mittelbar, daß auch bestimmte wesentliche Formvorschriften verletzt worden seien.

1) Falsche Anwendung von Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Vertrages im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Wein

A — Der erste Nichtigkeitsgrund

46. Mit ihrem ersten und wichtigsten Klagegrund (S. 3 der Klageschrift) macht die Kommission eine falsche Anwendung von Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Vertrages geltend, der zwar nicht nur im Rahmen des Kapitels über den Wettbewerb angewandt werde, der aber nicht bewirken könne, daß Beihilfen, die anderen Bestimmungen des Vertrages mit Ausnahme der Artikel 92 bis 94 entgegenstünden, als rechtmäßig betrachtet würden. Die Kommission macht Unzuständigkeit und Verfahrensmißbrauch

47. Zunächst ist zu bemerken, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber in der Verordnung Nr. 822/87 nichts Neues geschaffen hat, da der letzte Teil jeder Verordnung zur Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für ein bestimmtes Erzeugnis eine Reihe von allgemeinen Bestimmungen enthält, einschließlich eines besonderen Artikels entsprechend Artikel 76, wonach die Artikel 92, 93 und 94 des Vertrages auf die Erzeugung der in Artikel 1 der Verordnung genannten Erzeugnisse und den Handel mit

diesen Erzeugnissen vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen der Verordnung anwendbar sind³⁴.

48. Die Kommission erklärt indessen aufgrund des Wortlauts des Artikels 93 Absatz 2 Unterabsatz 3, daß der Rat in Ausübung der Sonderbefugnisse, die ihm diese Bestimmung einräumt, nur von Artikel 92 oder von den nach Artikel 94 des Vertrages erlassenen Verordnungen abweichen könne und sich nicht auf diese Bestimmung stützen könne, um von den Regeln für die gemeinsamen Marktorganisationen abzuweichen.

49. Ferner verstoßen die streitigen Entscheidungen nach Ansicht der Kommission offensichtlich gegen die Bestimmungen der gemeinsamen Marktorganisation für Wein,

also gegen die Verordnung Nr. 822/87, die die Möglichkeit einer Abweichung von diesen Marktregeln nach dem Verfahren des Verwaltungsausschusses vorsehe, um konjunkturellen Schwierigkeiten zu begegnen.

50. Der Gerichtshof hat sich in einer Reihe von Rechtssachen mit der Frage des Verstoßes gegen die Regeln der gemeinsamen Marktorganisation für ein landwirtschaftliches Erzeugnis durch einen Mitgliedstaat befaßt. Die Kommission beruft sich auf diese Rechtsprechung zur Stützung ihres Vorbringens.

51. Im Urteil vom 7. Februar 1979, Frankreich/Kommission³⁵, hat der Gerichtshof in der Tat festgestellt: „Bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts dürfen die Mitgliedstaaten nicht einseitig ergänzende Maßnahmen treffen, die die Gleichbehandlung der Marktbürger in der gesamten Gemeinschaft gefährden und somit die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten verfälschen können.“³⁶

52. In einem anderen Zusammenhang, nämlich bei der gemeinsamen Marktorganisation für Schweinefleisch, hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 29. November 1978, Pigs

34 — Dies gilt z. B. für die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch mit Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 28. Juni 1968 (ABl. L 148, S. 24), die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse mit Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 (ABl. L 148, S. 13), die gemeinsame Marktorganisation für Saatgut mit Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 2358/71 des Rates vom 26. Oktober 1971 (ABl. L 246, S. 1), die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse mit Artikel 31 der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 des Rates vom 18. Mai 1972 (ABl. L 118, S. 1), die gemeinsame Marktorganisation für Schweinefleisch mit Artikel 21 der Verordnung Nr. 2759/75 (bereits zitiert in Fußnote 29), die gemeinsame Marktorganisation für Geflügelfleisch mit Artikel 19 der Verordnung (EWG) Nr. 2777/75 des Rates vom 22. Oktober 1975 (ABl. L 282, S. 77), die gemeinsame Marktorganisation für Zucker mit Artikel 44 der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 (ABl. L 177, S. 4), die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse mit Artikel 19 der Verordnung (EWG) Nr. 426/86 des Rates vom 24. Februar 1986 (ABl. L 49, S. 1), die gemeinsame Marktorganisation für Getreide mit Artikel 19 der Verordnung (EWG) Nr. 1766/92 des Rates vom 30. Juni 1992 (ABl. L 181, S. 21) und die gemeinsame Marktorganisation für Bananen mit Artikel 24 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 (ABl. L 47, S. 1).

35 — Rechtssachen 15/76 und 16/76 (Slg. 1979, 321); dieser Fall betraf das Verfahren für den Rechnungsabschluß, den die Mitgliedstaaten als Ausgaben des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft vorlegen.

36 — Randnr. 31.

Marketing Board³⁷, ausgeführt, daß „die Mitgliedstaaten — sobald die Gemeinschaft gemäß Artikel 40 eine Regelung über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für einen bestimmten Sektor erlassen hat — verpflichtet [sind], sich aller Maßnahmen zu enthalten, die von dieser Regelung abweichen oder sie verletzen können“³⁸.

53. Meines Erachtens kann die vorgenannte Rechtsprechung nicht zur Lösung der in der vorliegenden Rechtssache aufgeworfenen Fragen beitragen, da diese offensichtlich die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten betrifft, die bestehen, wenn eine gemeinsame Marktorganisation in einem bestimmten Sektor errichtet ist und sich nicht auf die Befugnisse des Rates in diesem Sektor bezieht, die in anderen Bestimmungen vorgesehen sind.

54. Der Vertrag selbst verleiht in seinem Artikel 42 dem Rat die Befugnis zur Anwendung seines Kapitels über die Wettbewerbsregeln (Artikel 85 bis 95) auf die Erzeugung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit ihnen. Wie bereits oben festgestellt, sieht die Verordnung Nr. 822/87 in Artikel 76 ausdrücklich vor, daß die Artikel 92, 93 und 94 des Vertrages auf die gemein-

same Marktorganisation für Wein Anwendung finden. Die Bezugnahme auf die Artikel 92 bis 94 bedeutet daher meines Erachtens, daß diese Bestimmungen in die gemeinsame Marktorganisation für Wein integriert wurden. Der Rat kann aufgrund der ihm verliehenen Befugnisse Maßnahmen treffen, die von den Bestimmungen dieses Marktes abweichen. Somit stellt Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 eine geeignete Grundlage dar, um solche Maßnahmen zu treffen, durch die eine staatliche Beihilfe zugunsten der Weinerzeuger bestimmter Mitgliedstaaten als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen wird. Mit anderen Worten, die Ansicht, daß für die in den beiden Ratsentscheidungen enthaltene Maßnahme die Verfahren der Artikel 42 und 43 des Vertrages hätten angewandt werden müssen, ist daher meines Erachtens unbegründet. Ich glaube auch nicht, daß der Rat, rechtlich gesehen, angesichts der Tatsache, daß die Verordnung Nr. 822/87 auf den Artikeln 42 und 43 beruht, die als wesentliche Formvorschrift den Vorschlag der Kommission und die Anhörung des Europäischen Parlaments vorsehen, in diesem Fall die in Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 genannte Befugnis verlieren mußte und gehalten war, ein Verfahren zu wählen, das diesen Vorschlag und diese Anhörung enthält³⁹.

55. Im Urteil Steinike & Weinlig⁴⁰ hat der Gerichtshof im Rahmen einer entsprechen-

37 — Rechtssache 83/78 (Slg. 1978, 2347, Randnr. 56). Siehe auch die ähnlichen Lösungen des Gerichtshofes in dem in Fußnote 8 zitierten Urteil Pigs and Bacon Commission (Randnr. 14) über Schweinefleisch und im Urteil vom 18. Mai 1977 in der Rechtssache 111/76 (Van Den Hazel, Slg. 1977, 901, Randnr. 13) über die gemeinsame Marktorganisation für Geflügelfleisch.

38 — Gerade diese ständige Rechtsprechung findet sich auch in dem in Fußnote 17 zitierten Urteil Italien/Kommission (Randnr. 19).

39 — Gerade diese Ansicht hat Generalanwalt Sir Gordon Slynn in seinen Schlußanträgen zu dem Urteil vom 15. Januar 1987 in der Rechtssache 253/84 (GAEC de la Ségaude/Rat und Kommission, Slg. 1987, 123) vertreten; dabei handelte es sich um die Gültigkeit einer Entscheidung des Rates, worin eine Beihilfe der Bundesrepublik Deutschland in Form einer Mehrwertsteuererleichterung bis 5 v. H. des vom Käufer des landwirtschaftlichen Erzeugnisses gezahlten Preises (ohne Mehrwertsteuer) als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen wurde (siehe insbesondere S. 146). Der Gerichtshof hat den Schadenersatzantrag der Klägerin GAEC zurückgewiesen und zu diesem Problem nicht Stellung genommen.

40 — Zitiert in Fußnote 9 (Randnr. 13)..

den Bezugnahme auf die Artikel 92 bis 94 des Vertrages betont, daß diese Bezugnahme „gemäß Artikel 42 des Vertrages die Bestimmungen der Artikel 92 bis 94 auf die unter die Verordnung ... fallenden landwirtschaftlichen Erzeugnisse für anwendbar [erklärt], ohne indessen Natur und Tragweite jener Bestimmungen zu verändern“. Wie also aufgrund der Rechtsprechung *prima facie* festzustellen ist, bedeutet diese Bezugnahme, daß alle diese Bestimmungen, also auch Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3, Anwendung finden können, soweit es der Rat für zweckdienlich hält und natürlich nach Maßgabe der darin vorgesehenen Bedingungen. Dies entspricht wohl der Logik, die in der Bezugnahme des Artikels 76 der Verordnung Nr. 822/87 auf die Artikel 92 bis 94 des Vertrages liegt.

56. Nach Ansicht der Kommission ist eine Beihilfe zur Stützung des Einkommens der Erzeuger, wie die Beihilfe in der Rechtssache GAEC de la Ségau/Rat und Kommission⁴¹, dadurch gekennzeichnet, daß sie außerhalb des Rahmens der gemeinsamen Marktorganisation für ein bestimmtes Erzeugnis liegt, so daß sie Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 als Rechtsgrundlage verwenden konnte und nicht das durch die betreffende gemeinsame Marktorganisation geschaffene System beeinträchtigt, im Gegensatz zu den streitigen Ratsentscheidungen, die nach Meinung der Kommission unmittelbar dem rechtlichen Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Wein entgegenstehen.

57. Da die Verordnung Nr. 822/87 ebenfalls auf Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 ver-

weist, kann der Rat meines Erachtens von den Bestimmungen des Artikels 92, der die staatlichen Beihilfen betrifft, und von den in Artikel 94 vorgesehenen Verordnungen abweichen, aber nur für die gewährten oder geplanten staatlichen Beihilfen bezüglich der gemeinsamen Marktorganisation für Wein.

58. Die streitige Bestimmung des Artikels 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 soll in einem konkreten Fall eine Sonderregelung oder eine besondere Beihilfemaßnahme für eine bestimmte Dauer (zum Beispiel das Wirtschaftsjahr 1993/94) ermöglichen, und zwar aus bestimmten Gründen, deren Berechtigung später noch geprüft wird. Die Entscheidung, die der Rat im speziellen Fall trifft, hat also einen individuellen und nicht einen Verordnungscharakter, da sie sich auf eine bestimmte Erzeugung bezieht, eine bestimmte Beihilfe betrifft, die ein Mitgliedstaat den Weinerzeugern gewährt, und keine Änderung des bestehenden rechtlichen Rahmens der gemeinsamen Marktorganisation für Wein darstellt. Daher bleibt auch die Verordnung Nr. 822/87 in allen ihren Bestimmungen in Kraft. Anders ausgedrückt, im Gegensatz zu den Befugnissen, die Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe e und Artikel 94 dem Rat verleihen und die auf allgemeine Maßnahmen abzielen, handelt es sich hier um die Befugnis, *in concreto*, also in einem bestimmten Fall, eine besondere Beihilfemaßnahme zu genehmigen.

59. Meines Erachtens sind die Beihilfen Frankreichs und Italiens durch die Bezugnahme auf die Artikel 92 bis 94 des Vertrages

41 — Bereits in Fußnote 39 zitiert.

gedeckt. Eine zusätzliche Rechtsgrundlage zur Vermeidung einer Verletzung des Artikels 92 des Vertrages wäre im übrigen nur erforderlich, wenn eine vom Rat genehmigte staatliche Beihilfe von besonderen, außerhalb des geregelten Agrarsektors liegenden Bestimmungen abweichen würde, wie z. B. von Steuervorschriften⁴².

60. Würde man der Ansicht der Kommission folgen und die in Rede stehende Bestimmung eng auslegen, also dahin gehend, daß sie den Wettbewerb und nicht die Landwirtschaft betrifft, d. h. nicht davon ausgehen, daß Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 grundsätzlich dem Rat bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände Maßnahmen im Weinsektor erlaubt, so daß der Geist der betreffenden Bestimmungen der Artikel 92 bis 94 des Vertrages verletzt würde, so würde dies zu willkürlichen Diskriminierungen führen, die der ausdrücklichen Bestimmung des Artikels 42 des Vertrages entgegenstehen.

61. Die Bestimmungen der Artikel 92 bis 94 sollen zweifellos für die unter die Verordnung Nr. 822/87 fallenden Erzeugnisse gelten, und zwar — wie der Gerichtshof festgestellt hat⁴³ — „ohne indessen Natur und Tragweite“ dieser Bestimmungen aufgrund der genannten Bezugnahme „zu verändern“. Der Rat hat sich auf die Erfüllung der Aufgabe beschränkt, die ihm der Vertrag übertragen hat und die darin besteht, daß er — wie später untersucht wird — nach den Worten des Gerichtshofes⁴⁴ im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation für ein landwirtschaftliches Erzeugnis zu beurteilen

42 — Dies ergibt sich auch aus den Nrn. 17 und 18 der Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs zum Urteil vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-438/92 (Rustica Semences, Slg. 1994, I-3519).

43 — Urteil Steinike & Weinlig (zitiert in Fußnote 9, Randnr. 13).

44 — Urteil Kommission/Italien (zitiert in Fußnote 31, Randnr. 18).

hat „ob die in einem Mitgliedstaat herrschenden besonderen wirtschaftlichen Umstände eine Anpassung der Gemeinschaftsregelung rechtfertigen“.

62. Zusammenfassend läßt sich also sagen, daß der Vertrag bei den staatlichen Beihilfen gewisse Sicherheitsventile eingebaut hat und unter bestimmten Voraussetzungen dem Rat ausdrücklich das letzte Wort läßt.

63. Genauer gesagt, zeigt die Prüfung der Vertragsbestimmungen über die staatliche Beihilfe erstens, daß der Rat den Bereich der Beihilfen erweitern kann, die als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können. Er kann, um es präzise auszudrücken, mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission (Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe e) die sonstigen Arten von Beihilfen bestimmen, die „als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können“⁴⁵; der Rat kann also die betreffenden Beihilfen durch Rechtsvorschriften festlegen⁴⁶.

45 — Siehe Urteil des Gerichtshofes vom 18. Mai 1993 in den Rechtssachen C-356/90 und C-180/91 (Belgien/Kommission Slg. 1993, I-2323, Randnr. 26).

46 — In dem in Fußnote 45 zitierten Urteil Belgien/Kommission (Randnr. 30) bezüglich der Sechsten Richtlinie 87/167/EWG des Rates vom 26. Januar 1987 über die Beihilfen für den Schiffbau (ABl. L 69, S. 55) hat der Gerichtshof festgestellt: „Demnach hat der Rat — entsprechend der Ratio des Artikels 92 Absatz 3 und ausgehend von der Feststellung der Unvereinbarkeit der Beihilfen für den Schiffbau — angesichts einer Reihe wirtschaftlicher und sozialer Erfordernisse von der im Vertrag vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, diese Beihilfen dennoch als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen, sofern die dafür in der Richtlinie (Artikel 1 Buchstabe d zweiter Absatz) festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind.“

64. Zweitens läßt Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 dem Rat das letzte Wort, um einstimmig eine Maßnahme zu beschließen, indem er eine bestimmte staatliche Beihilfe als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ansieht. Mit anderen Worten, der Rat ist das Organ, dem schließlich im Falle außergewöhnlicher Umstände die Entscheidung obliegt, daß bestimmte Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind.
65. Drittens kann der Rat gemäß Artikel 94 des Vertrages auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit alle zweckdienlichen Durchführungsverordnungen zu den Artikeln 92 und 93 erlassen, was er bisher noch nicht getan hat.
66. Demnach hat der Rat nach dieser Untersuchung mit dem Verfahren des Artikels 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 die genannte Bestimmung nicht falsch auf die gemeinsame Marktorganisation für Wein angewandt und auch nicht den Ordnungsrahmen dieses Marktes verändert, ohne das Verfahren des Artikels 43 Absätze 2 und 3 des Vertrages anzuwenden, wie die Kommission behauptet. Er war also (*ratione materiae*) das zuständige Organ, um die beiden Entscheidungen unter Wahrung der Bedingungen zu erlassen, die in der streitigen Bestimmung vorgesehen sind.
67. Die Kommission erklärt außerdem, der Rat habe gegen bestimmte wesentliche Formvorschriften verstoßen, wozu zweifellos auch der Vorschlag der Kommission und die Anhörung des Europäischen Parlaments gehören, die in Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Vertrages vorgesehen sind und deren Einhaltung bei der Festlegung von Regeln im Falle der Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für ein landwirtschaftliches Erzeugnis zwingend vorgeschrieben ist. Aufgrund dieser Untersuchung glaube ich, daß die beiden streitigen Entscheidungen keine Bestimmungen der Verordnung Nr. 822/87 über die gemeinsame Marktorganisation für Wein verändern und es daher nicht erforderlich war, das Verfahren des Artikels 43 des Vertrages einzuhalten.
- 2) Verfahrensmißbrauch
68. Der „Verfahrensmißbrauch“ als Grund für die Nichtigserklärung des Rechtsakts eines Gemeinschaftsorgans ist eine besondere Art des weiter gefaßten Nichtigkeitsgrundes des „Ermessensmißbrauchs“⁴⁷. Er bedeutet, daß das zuständige Organ unter Umgehung der einschlägigen Bestimmungen, die das für eine Entscheidung einzuschlagende Verfahren festlegen, ein anderes Verfahren, das für einen anderen Zweck vorgesehen ist, gewählt und den Rechtsakt erlassen hat.
69. Anstatt die Verordnung Nr. 822/87 unter Einhaltung des Verfahrens nach Artikel 43 des Vertrages und durch Erlaß einer

47 — Siehe z. B. die Urteile vom 12. Juni 1958 in der Rechtssache 2/57 (*Compagnie des hauts fourneaux de Chasse/Hohe Behörde der EGKS*, Slg. 1958, 135) und vom 21. Juni 1988 in den Rechtssachen 32/87, 52/87 und 57/87 (*ISA/Kommission*, Slg. 1988, 3305, Randnr. 19). In dem in Fußnote 10 zitierten Urteil *Matra/Kommission* (Randnr. 25) hat der Gerichtshof ausdrücklich festgestellt, daß er auch den Verfahrensmißbrauch prüft.

neuen Verordnung zu ändern, hat es der Rat nach Auffassung der Kommission vorgezogen, dasselbe Ziel, nämlich eine Änderung der gemeinsamen Marktorganisation für Wein, dadurch zu erreichen, daß er das Verfahren des Artikels 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 wählte und zu diesem Zweck die beiden streitigen Entscheidungen erließ. Die Kommission erklärt, diese Vorgehensweise sei häufig, vor allem seit den achtziger Jahren, und hinsichtlich der Weindestillation seit 1989. Der Rat habe so die Regeln der gemeinsamen Marktorganisation für Wein wesentlich verändert, ohne das Verfahren des Artikels 43 einzuhalten. Er habe zugleich die Bestimmungen der Verordnung Nr. 822/87 verletzt, die besondere Regeln enthalte, um konjunkturellen Schwierigkeiten zu begegnen, mit dem Unterschied, daß diese Abweichungen strukturell ausgerichtete Maßnahmen erlaubten, die jedoch nicht die grundlegenden Mechanismen für die Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisation für Wein berührten. Der Antrag auf Nichtigklärung der nach diesem Verfahren getroffenen Entscheidungen sei demnach begründet, da diese Praxis im Sektor der gemeinsamen Marktorganisation für Wein, im besonderen im Falle Frankreichs und Italiens, einen Verfahrensmißbrauch aufweise.

70. Wie aus der vorgenommenen Untersuchung bezüglich des Anwendungsbereichs von Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 hervorgeht, hat der Rat meines Erachtens mit dem Erlaß der beiden streitigen Entscheidungen keinen Verfahrensmißbrauch begangen und die grundsätzliche Zuständigkeit der Kommission als Protagonistin im Verfahren für den Erlaß von Bestimmungen für eine gemeinsame Marktorganisation nach Artikel 43 des Vertrages nicht beeinträchtigt. Die

Ausübung dieser Ausnahmebefugnis des Rates verstößt auch nicht gegen die Notwendigkeit der Kohärenz mit den übrigen Vertragsbestimmungen, wie der Gerichtshof ferner entschieden hat⁴⁸.

71. Demgemäß können die oben dargelegten, von der Kommission geltend gemachten Gründe für die Nichtigklärung der streitigen Entscheidungen des Rates meines Erachtens nicht zum Erfolg führen, da Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Vertrages nicht falsch angewandt wurde. Somit war der Rat das zuständige Organ, um diese Entscheidungen zu treffen; er hat nicht die wesentlichen Formvorschriften des Artikels 43 des Vertrages verletzt und keinen Verfahrensmißbrauch begangen.

B — *Der zweite Nichtigkeitsgrund*

72. Mit ihrem zweiten Nichtigkeitsgrund, den sie hilfsweise geltend macht, bestreitet die Kommission zum einen das Vorliegen „außergewöhnlicher Umstände“, die nach Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 Voraussetzung dafür sind, daß eine von einem Mitgliedstaat gewährte oder geplante Beihilfe als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gilt (S. 6 der Klageschrift und S. 12 der Erwiderung).

⁴⁸ — Siehe Urteil *Matra/Kommission* (zitiert in Fußnote 10, Randnrn. 41 und 42).

rung). Ihres Erachtens fallen also die vom Rat angeführten Umstände nicht unter den Begriff „außergewöhnliche Umstände“; daraus ergibt sich nach Ansicht der Kommission eine falsche rechtliche Qualifizierung und somit die Anwendung einer falschen Rechtsvorschrift. Sie beantragt auch die Nichtigerklärung der beiden Entscheidungen, weil deren Begründung nicht rechtmäßig sei (S. 7 und 8 der Klageschrift). Zum anderen beantragt sie die Nichtigerklärung dieser Entscheidungen, da der Rat von dem ihm in Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 verliehenen Ermessen einen zweckwidrigen Gebrauch gemacht habe, indem er bei dem Erlaß der beiden Entscheidungen die Umstände offensichtlich falsch beurteilt habe (S. 6 der Klageschrift). Die Kommission hat diese Nichtigkeitsgründe auch in der Sitzung erneut vorgetragen.

73. Um dem zweiten Grund (genauer gesagt, der Reihe von Gründen) der Kommission Erfolg zu verschaffen, ist darzutun, daß die Folgerungen der vom Rat vorgenommenen Qualifizierung objektiv unbestreitbar falsch sind.

74. Demgemäß werden der Reihe nach der Umfang der Ratsbefugnis nach Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3, der Begriff „außergewöhnliche Umstände“ und die Frage geprüft, ob eine falsche rechtliche

Qualifizierung oder offensichtlich falsche Beurteilung der Umstände im Falle Frankreichs und Italiens vorliegt.

1) Der Umfang der Ratsbefugnis nach Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Vertrages

75. Eine erste Betrachtung des Artikels 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 läßt einen weiten Ermessensspielraum des Rates bei der Beurteilung der Frage erkennen, ob bestimmte Maßnahmen zu treffen sind („Der Rat kann einstimmig ... entscheiden“); ferner bestimmt der Rat, wann außergewöhnliche Umstände als *Conditio sine qua non* für eine Entscheidung vorliegen, nach der eine von einem Mitgliedstaat gewährte oder geplante Beihilfe als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gilt.

76. Der Gerichtshof stellt in ständiger Rechtsprechung⁴⁹ fest, daß besonders auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik „die Gemeinschaftsorgane nämlich mit Rücksicht auf die Verantwortung, die ihnen der EWG-Vertrag zuweist, ... über ein weites Ermessen [verfügen]“. Anders ausgedrückt, „verfügt der Gesetzgeber der Gemeinschaft ... über ein weites Ermessen in bezug auf Art und Tragweite der zu treffenden Maßnahmen, wenn er einen komplexen wirtschaftlichen Sachverhalt zu beurteilen

49 — Diese Rechtsprechung findet sich im Urteil vom 5. Oktober 1994 in den Rechtssachen C-133/93, C-300/93 und C-362/93 (Crispolti u. a., Slg. 1994, I-4863, Randnr. 31).

hat, wie dies auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik der Fall ist“⁵⁰.

77. Der Gerichtshof hat auch in zahlreichen Fällen zu dem Umfang der Befugnisse der Gemeinschaftsorgane im Rahmen der in den Vertragsbestimmungen über den Wettbewerb und die Agrarpolitik vorgesehenen Zuständigkeiten und zu der Kontrolle Stellung genommen, die er ausüben kann, wenn diese Organe über einen weiten Ermessensspielraum verfügen⁵¹. Er stellt demnach fest, daß

der Rat bei der gemeinsamen Marktorganisation für ein Erzeugnis über ein weites Ermessen verfügt, und er legt auch aufgrund dieser Beurteilung die Grenzen seiner Kontrolle fest⁵². Im Urteil vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache Roquette Frères/Rat⁵³ hat der Gerichtshof ausgeführt: „Muß der Rat bei der Durchführung der Agrarpolitik der Gemeinschaft einen komplexen wirtschaftlichen Sachverhalt beurteilen, so beschränkt sich sein Ermessen nicht ausschließlich auf die Art und die Tragweite der zu treffenden Bestimmungen, es erfaßt vielmehr in bestimmtem Umfang auch die Feststellung der Ausgangsdaten insbesondere in dem Sinne, daß der Rat sich gegebenenfalls auf globale Feststellungen stützen kann. Bei der Kontrolle der Ausübung einer solchen Befugnis muß sich der Richter darauf beschränken zu prüfen, ob der Behörde kein offensichtlicher Irrtum oder Ermessensmißbrauch unterlaufen ist oder ob sie die

50 — Siehe Urteil vom 17. Mai 1988 in der Rechtssache 84/87 (Erpelding, Slg. 1988, 2647, Randnr. 27). Siehe auch die Urteile vom 9. Juli 1985 in der Rechtssache 179/84 (Bozzetti, Slg. 1985, 2301, Randnr. 30), vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87 (Schräder, Slg. 1989, 2237, Randnrn. 23 und 24) und vom 21. Februar 1990 in den Rechtssachen C-267/88 bis C-285/88 (Wuidart u. a., Slg. 1990, I-435, Randnr. 14).

51 — Die Rechtsprechung des Gerichtshofes bietet zahlreiche Beispiele für Urteile betreffend die Befugnis der Kommission gemäß den Artikeln 92 und 93 Absätze 2 und 3 des Vertrages. So hat der Gerichtshof etwa in dem oben in Fußnote 10 zitierten Urteil Matra/Kommission (Randnr. 24) erklärt, es entspreche ständiger Rechtsprechung, daß der Kommission bei der Anwendung von Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages ein weites Ermessen zusteht, das sie nach Maßgabe wirtschaftlicher und sozialer Wertungen ausübt, in einem gemeinschaftlichen Kontext vorzunehmen sind. Der Gerichtshof hat sodann (Randnr. 25) festgestellt, daß er sich im Rahmen der Rechtmäßigkeitskontrolle somit auf die Prüfung beschränken muß, ob die Kommission nicht die Grenzen ihres Ermessens durch eine Entstellung oder einen offensichtlichen Fehler bei der Beurteilung der Tatsachen oder durch einen Ermessens- oder Verfahrensmißbrauch überschritten hat. Siehe auch die ähnlichen Lösungen (betreffend den Umfang der Befugnis der Kommission gemäß Artikel 92 Absatz 3) in den älteren Urteilen vom 24. Februar 1987 in der Rechtssache 310/85 (Deuffli/Kommission, Slg. 1987, 901, Randnr. 18), vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-301/87 (Frankreich/Kommission, Slg. 1990, I-307, Randnr. 49), vom 21. März 1990 in der Rechtssache C-142/87 (Belgien/Kommission, Slg. 1990, I-959, Randnr. 56) und vom 21. März 1991 in der Rechtssache C-303/88 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-1433, Randnr. 34). Siehe auch die Urteile vom 11. Juli 1985 in der Rechtssache 42/84 (Remia u. a./Kommission, Slg. 1985, 2545, Randnr. 34) über die Kontrolle der Bestimmung der zulässigen Dauer einer Vorschrift über Wettbewerbsverbot in einem Vertrag über die Abtretung eines Unternehmens bei der Anwendung von Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages, vom 7. Mai 1987 in der Rechtssache 255/84 (Nachi Fujikoshi/Rat, Slg. 1987, 1861, Randnr. 21) über die Einführung eines endgültigen Antidumpingrechts für die Einfuhr von Kugellagern aus Japan und Singapur durch den Rat und vom 22. Januar 1976 in der Rechtssache 55/75 (Balkan-Import-Export, Slg. 1976, 19, Randnrn. 8 und 9) über die Rechtmäßigkeit der Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen im Handel zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind (ABl. L 106, S. 1).

52 — In der vorgenannten, in Fußnote 39 zitierten Rechtssache GAEC de la Sègaude/Rat und Kommission hatte der Rat die streitige Entscheidung aufgrund von Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Vertrages getroffen, um den Einkommensverlust auszugleichen, den die deutschen Landwirte wegen des stufenweisen Abbaus des Systems der Währungsausgleichsbeträge erlitten. GAEC hat Klage erhoben und Schadensersatz beantragt. Da der Kläger nach Auffassung des Gerichtshofes (Randnrn. 20 und 21) nicht genügend Nachweise für seinen Antrag beigebracht hatte, enthielt sich der Gerichtshof einer Stellungnahme, aber Generalanwalt Sir Gordon Slynn fragte sich in seinen Schlußanträgen, inwieweit das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände im Sinne von Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 dargetan wurde. Er hat zwar eingeräumt, daß der Abbau der positiven Währungsausgleichsbeträge, die einem Land eine starke Währung und zugleich verhältnismäßig niedrige Ausfuhrpreise ermöglichen, einen Einkommensverlust der deutschen Landwirte mit sich bringt. Er ist indessen zu folgendem Schluß gelangt: „Die Entscheidung ... ist also nicht einfach deswegen rechtswidrig, weil sie auf Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 EWG-Vertrag gestützt wurde; der Rat hat jedoch bei ihrem Erlaß seine Befugnisse überschritten, weil nicht dargetan ist, daß sie, wie nach dieser Bestimmung erforderlich, durch 'außergewöhnliche Umstände' gerechtfertigt war“ (Slg. 1987, 147).

53 — Rechtssache 138/79 (Slg. 1980, 3333, Randnr. 25) über die Festsetzung von Quoten für die Isoglucoseproduktion. Dieses Urteil gibt die Lösung wieder, die der Gerichtshof in dem Urteil vom 12. Juli 1979 in der Rechtssache 166/78 (Italien/Rat, Slg. 1979, 2575, Randnr. 14) über die Prämie bei der Erzeugung von Kartoffelstärke gegeben hatte.

Grenzen ihres Ermessensspielraums nicht offensichtlich überschritten hat.“⁵⁴

78. Da der Gerichtshof in solchen Fällen nicht die Beurteilung des Entscheidungsorgans durch seine eigene Beurteilung ersetzen kann, muß er anhand der von den Parteien beigebrachten Beweise und der Stellungnahme der Gegenseite eine hinreichende Gewißheit erlangen, daß weder ein Tatsachenirrtum vorliegt, der sich auf die Gültigkeit der beiden Ratsentscheidungen auswirkt⁵⁵, noch eine falsche rechtliche Qualifizierung der Umstände in dem Sinne, daß diese nicht unter den Begriff „außergewöhnliche Umstände“ fallen, noch eine offensichtlich falsche Beurteilung dieser Umstände.

79. Im übrigen ist hier festzustellen, daß die unbefriedigende Situation des Weinmarktes, die gewisse drastische Maßnahmen und im besonderen den Rückgriff auf die Destillation erfordert, eine Art Konflikt, zumindest aber eine Bemühung offenbart, zu einer verträglichen Vereinbarkeit zwischen zwei gleichwertigen Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik nach Artikel 39 des Vertrages zu gelangen, nämlich „der landwirtschaftlichen Bevölkerung ... eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten“ (Absatz 1 Buchstabe b) und „die Märkte zu stabilisieren“ (Buchstabe c). Bei der Bekämpfung dieses Konfliktes unterscheiden sich die

Lösungen des Rates von denjenigen der Kommission, wie auch aus den eingereichten Schriftsätzen hervorgeht, wobei festzustellen ist, daß der Rat bei seinen Entscheidungen mehr dem erstgenannten Ziel und die Kommission mehr dem letztgenannten Ziel zuneigt.

80. Im Urteil Crispoltoni u. a.⁵⁶ hat der Gerichtshof aufgezeigt, wie die etwaigen Widersprüche zwischen den verschiedenen Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik zu lösen sind. Konkret hat er folgendes festgestellt: „Bei der Verfolgung der in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik müssen die Gemeinschaftsorgane ständig jenen Ausgleich sicherstellen, den etwaige Widersprüche zwischen diesen Zielen, wenn sie isoliert betrachtet werden, erforderlich machen können, und gegebenenfalls dem einen oder anderen unter ihnen zeitweiligen Vorrang einräumen, sofern die wirtschaftlichen Gegebenheiten und Umstände, die den Gegenstand ihrer Beschlußfassung bilden, dies gebieten.“⁵⁷ Er hat weiter ausgeführt: „Dieser Ausgleich läßt es nicht zu, eines dieser Ziele in einer Weise isoliert zu verfolgen, die die Verwirklichung anderer Ziele unmöglich machen würde“⁵⁸, und: „Hinzu kommt,

54 — Wie der Gerichtshof in dem in Fußnote 13 zitierten Urteil Iannelli und Volpi (Randnr. 11) festgestellt hat, „räumen die Artikel 92 und 93 der Kommission einen weiten Ermessensspielraum ein und gewähren dem Rat eine ausgedehnte Befugnis, staatliche Beihilfen unter Abweichung von dem allgemeinen Verbot des Artikels 92 Absatz 1 zuzulassen“.

55 — Siehe auch Teil A (a. E.) der Schlußanträge des Generalanwalts Gand zu dem Urteil vom 8. Februar 1966 in der Rechtssache 8/65 (Acciaierie e Ferrerie Pugliesi/Hohe Behörde der EGKS, Slg. 1966, 1).

56 — Zitiert in Fußnote 49 (Randnr. 32); dieses Urteil betraf die gemeinsame Marktorganisation für Rohtabak, der ebenfalls durch eine Überproduktion gekennzeichnet ist, sowie die Höchstgarantiemengenregelung für den gesamten Gemeinschaftsmarkt in dem betreffenden Sektor.

57 — Siehe z. B. das Urteil vom 24. Oktober 1973 in der Rechtssache 5/73 (Balkan-Import-Export, Slg. 1973, 1091, Randnr. 24).

58 — Siehe insbesondere das Urteil vom 17. Dezember 1981 in den Rechtssachen 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 und 247/80 (Ludwigshafener Walzmühle u. a./Rat und Kommission, Slg. 1981, 3211, Randnr. 41) über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide und den Schwellenpreis für Hartweizen.

daß die Verfolgung allein des Ziels, den Erzeugern und Verarbeitern von Rohtabak, insbesondere durch Erhöhung ihres Pro-Kopf-Einkommens, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, bei einem durch Erzeugungsüberschüsse gekennzeichneten Markt mit dem erheblichen Risiko verbunden wäre, daß die Erreichung des genannten Zieles der Marktstabilisierung unmöglich gemacht würde.“⁵⁹

81. Der Rat will meines Erachtens mit den beiden streitigen Entscheidungen in erster Linie einander widersprechende Ziele des Artikels 39 des Vertrages im Rahmen des Weinmarktes miteinander in Einklang bringen, und er konnte, da er über einen weiten Ermessensspielraum verfügt, beurteilen, inwieweit die derzeitigen Störungen dieses Marktes in einem Mitgliedstaat eine vorübergehende Korrekturmaßnahme rechtfertigen.

82. Nach Betrachtung des Begriffes „außergewöhnliche Umstände“ ist nun in casu zu prüfen, ob der Rat eine Falschbeurteilung bezüglich des Vorliegens „außergewöhnlicher Umstände“ vorgenommen hat und ob er bei seinen beiden Entscheidungen vom 21. Februar 1994 offensichtlich die Grenzen seines Ermessens überschritten hat.

59 — Randnr. 34 des in Fußnote 49 zitierten Urteils Crispolti u. a.

2) Der Begriff „außergewöhnliche Umstände“

83. Meines Erachtens enthält der Begriff „außergewöhnliche Umstände“ in Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 den Gedanken des Außerordentlichen und des Unvorhergesehenen oder zumindest einer nicht ständigen und nicht fortbestehenden Situation und natürlich einer Situation, die von der üblichen Lage abweicht. Somit kann eine chronisch unbefriedigende Situation in einem Wirtschaftssektor, insbesondere in einem Agrarsektor, nicht ohne weiteres unter den Begriff „außergewöhnliche Umstände“ fallen, es sei denn, es treten andere außerordentliche und nicht ständige Umstände hinzu. Ich glaube, daß die Frage, welche Umstände und welche Situationen schließlich „außergewöhnliche Umstände“ darstellen, je nach den einzelnen Sektoren unter Berücksichtigung zahlreicher Faktoren zu beurteilen ist⁶⁰.

84. Der Gedanke des Außerordentlichen und des Ausnahmecharakters, der den Kern des Begriffes „außergewöhnliche Umstände“ darstellt, ergibt sich auch aus der ältesten

60 — Ein Beispiel aus der jüngeren Rechtsprechung ist hierfür das Urteil vom 13. Februar 1992 in der Rechtssache C-105/90 (Goldstar/Rat, Slg. 1992, I-677, Randnrn. 17 und 18) über den Schutz gegen Dumpingpraktiken, worin der Gerichtshof entschieden hat, daß „eine Ausnahme“ von dem 5 %-Kriterium für die Beurteilung der Repräsentativität der Verkäufe auf dem Inlandsmarkt durch die Gemeinschaftsorgane „nur unter außergewöhnlichen Umständen zulässig“ ist und daß „ein solcher Umstand vorliegen [könnte], wenn der Gesamtumfang des Inlandsmarktes nicht so groß ist, daß die Verkaufspreise auf dem Spiel von Angebot und Nachfrage beruhen“.

ebenso wie aus der jüngsten Rechtsprechung des Gerichtshofes auf dem Gebiet des Wettbewerbs⁶¹.

85., Außergewöhnliche Umstände“ im Sinne von Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 sind also meines Erachtens Umstände oder Situationen, die sich im besonderen auf einen Sektor oder auf die Wirtschaft im allgemeinen beziehen können, die aber bei verständiger Beurteilung im jeweiligen Einzelfall im Rahmen eines bestimmten Mitgliedstaats oder eines bestimmten Agrarsektors zeigen, daß gegenüber bisher als normal oder zumindest als nicht außerordentlich angesehenen Situationen eine so große Veränderung eingetreten ist, daß sich die bisherige Lage ganz offensichtlich geändert hat und eine neue Lage besteht, aber auch, daß Korrekturmaßnahmen erforderlich geworden sind, die in der bestehenden, für den betreffenden Sektor geltenden Regelung nicht vorgesehen sind.

61 — Der Gerichtshof hat z. B. im Urteil vom 8. Februar 1968 in der Rechtssache 28/66 (Niederlande/Kommission, Slg. 1968, 1) die Rechtmäßigkeit von Ausnahmetarifen im Binnenmarkt aufgrund von Verkehrsstrukturänderungen geprüft und den Begriff des Ausnahmecharakters der Umstände präzisiert, die entsprechende Maßnahmen rechtfertigen. Er hat sich des näheren auf „außergewöhnliche, auf unvorhersehbaren Umständen beruhende Schwierigkeiten“ bezogen und sodann betont, daß „bei der Entscheidung über die Unvorhersehbarkeit der die Ausnahmetarife rechtfertigenden Umstände ... auf den Sachverhalt des Einzelfalls und auf eine vernünftige Vorausschau abzustellen“ ist. Schließlich hat er ausgeführt, daß unvorhergesehene Umstände in einer Änderung der Verkehrsstruktur bestehen, die eine andere Ausrichtung der Wirtschaftlage mit sich bringt. Im Urteil vom 24. Oktober 1973 in der Rechtssache 10/73 (Rewe Zentral, Slg. 1973, 1175, Randnr. 20) über die Gültigkeit von Bestimmungen zur Festlegung der Ausgleichsbeträge zwischen den Mitgliedstaaten aufgrund der Wechselkursschwankungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik hat der Gerichtshof festgestellt, daß die Ausgleichsbeträge, die zwar an sich Merkmale einer Marktabschottung aufweisen, den Charakter eines Korrektivs gegenüber den Schwankungen unbeständiger Wechselkurse haben und somit dazu dienen, die Erhaltung der herkömmlichen Warenströme auch unter den durch die Währungsbedingungen außergewöhnlichen und wechselhaften Verhältnissen sicherzustellen.

86. Bei der gemeinsamen Marktorganisation für Wein ist es demnach erforderlich, daß dieser geänderten Lage nicht mit Hilfe der bestehenden Regelung begegnet werden kann und der Rat in der Weise eingreifen muß, daß dieser konjunkturellen Störung und somit diesem Ungleichgewicht der Mechanismen der gemeinsamen Marktorganisation, das im besonderen diesen oder jenen Mitgliedstaat berührt, durch geeignete Maßnahmen abgeholfen werden kann.

3) Falsche rechtliche Qualifizierung: Fehlen „außergewöhnlicher Umstände“

87. Die Lage im Weissektor — aber auch in anderen Bereichen, wie etwa bei Milch und Milcherzeugnissen, Zucker, Rohtabak usw.⁶² — ist zumindest in den letzten zwanzig Jahren ungünstig. Während nach der Statistik der Europäischen Gemeinschaft eine ständige Zunahme der durchschnittlichen Wein-

62 — Um der Zunahme der Milcherzeugung zu begegnen, hat z. B. Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 (bereits zitiert in Fußnote 34), der durch Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 (ABl. L 90, S. 10) hinzukam, eine zusätzliche Abgabe auf die Milchmengen oder Mengen anderer Milcherzeugnisse eingeführt, die eine festzulegende Referenzmenge überschreiten. In demselben Sektor hatte der Rat durch die Verordnung (EWG) Nr. 1079/77 vom 17. Mai 1977 (ABl. L 131, S. 6) eine Mitverantwortungsabgabe eingeführt, um die strukturellen Überschüsse des Marktes für Milch und Milcherzeugnisse abzubauen. Die Verordnung Nr. 1785/81 (bereits zitiert in Fußnote 34), die Regeln für die gemeinsame Marktorganisation für Zucker eingeführt hat, enthält ebenfalls ein Quotensystem für die Kontrolle der Zuckererzeugung. Ferner sieht die Verordnung (EWG) Nr. 2075/92 des Rates vom 30. Juni 1992 (ABl. L 215, S. 70), die eine neue Marktorganisation für Rohtabak errichtet hat, die Einführung von Höchstgarantiemengen vor, um die Zunahme der Gemeinschaftserzeugung von Rohtabak zu kontrollieren.

erzeugung zu beobachten ist⁶³, stellt man zugleich eine andauernde Tendenz der Abnahme des Verbrauchs von Tafelwein und eine entsprechende Zunahme der Lagerbestände fest. Dies zeigt, daß eine Sanierung des Weinmarktes erforderlich ist; eine Realisierung dieses Zieles hat aber negative Folgen für die landwirtschaftliche Bevölkerung in diesem Sektor.

88. Alle Parteien sind sich darin einig, daß die schlechte Lage („anormal“ nach Angabe der Kommission, „außergewöhnlich“ oder „absolut außergewöhnlich“ nach Angabe des Rates und der beiden Streithelferinnen) des Weinsektors dringend eine umfassende Änderung der Gemeinschaftspolitik im Agrarbereich erforderlich macht. Ferner rechtfertigten die schlechte Lage und die pessimistischen Aussagen im Weinsektor für das Wirtschaftsjahr 1993/94 (Überproduktion von Wein und Abnahme des Verbrauchs) zweifellos die Destillationsmaßnahme nach dem Verfahren der Verordnung Nr. 822/87. Wichtig ist jedoch, zu prüfen, ob deutlich ist, daß außer den besonderen Umständen, die die Destillation gerechtfertigt haben, bezüglich eines Mitgliedstaats spezielle und außergewöhnliche Gründe vorliegen, denen man mit den einschlägigen Mechanismen der Verordnung Nr. 822/87 nicht begegnen kann, die außergewöhnliche Umstände darstellen und somit die Anwendung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 rechtfertigen, wie der Rat, die französische Regierung und die italienische Regierung

behaupten. Diese Bestimmung wird nämlich als ein Mittel eingesetzt, das sich dem System entzieht, und sie kommt zur Geltung, wenn die Marktpolitik nicht die gewünschten Ergebnisse zeitigt.

89. Von entscheidender Bedeutung sind also nach meiner Auffassung nur die Gegebenheiten, die in concreto das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände belegen, damit eine wesentliche Voraussetzung erfüllt ist, die es dem Rat erlaubt, auf das Verfahren des Artikels 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 zurückzugreifen. Dies ist ein wichtiger Punkt, der geklärt werden muß, da die Kommission in der Sitzung betont hat, der Rat wolle mit dieser Maßnahme zeigen, daß er von jeder Verpflichtung entbunden sei, die ihn daran hindere, nach eigenem Gutdünken (d. h. also ad libitum) zu verfahren, was der Rat jedoch bestritten hat, indem er erklärte, daß die streitige Bestimmung nicht oft angewandt werde und daß jedesmal, wenn dies der Fall sei, die vorgesehenen Bedingungen eingehalten würden.

90. Die Kommission bemüht sich im Rahmen der Möglichkeiten, die ihr aufgrund zahlreicher Bestimmungen der Verordnung Nr. 822/87 zur Verfügung stehen, den schwerwiegenden strukturellen und chronischen Problemen des Weinmarktes zu begegnen, die vor allem in Italien und Frankreich endemisch sind, wobei sie zum einen die (namentlich vorbeugende und obligatorische) Destillation großer Mengen Wein minderer

63 — 134 400 000 hl im Zeitraum 1966—1970.147 200 000 hl im Zeitraum 1971—1975.Über 150 000 000 hl im Zeitraum 1980—1986.Ca. 189 500 000 hl durchschnittliche Erzeugung im Zeitraum 1989—1993.Ca. 192 700 000 hl für die Erzeugung im Weinwirtschaftsjahr 1992/93.

Qualität vorsieht, die im Falle der beiden Streithelfer, also Frankreichs und Italiens, einen großen Teil der je Wirtschaftsjahr erzeugten Mengen ausmachen, und zum anderen auf Prämien für die Rodung von Rebplantagen, die Regulierung der Wiederbepflanzung, die Regelung önologischer Praktiken (z. B. die Verwendung von Saccharose) usw. zurückgreift. Dies zeigt deutlich die Sackgasse und die chronischen Probleme der derzeitigen Politik im Weinsektor und die Notwendigkeit einer radikalen Änderung der gemeinsamen Marktorganisation für Wein.

91. Es ist jedoch zweifellos zu prüfen, ob außergewöhnliche Umstände im Weinsektor vorliegen. Dies bedeutet nicht, daß der Rat bei der Beurteilung einer komplexen Wirtschaftslage in bezug auf den betreffenden Sektor nicht wichtige Fakten oder Situationen im Agrarbereich, aber auch allgemeiner im Wirtschaftsbereich, berücksichtigen kann, die nicht ausschließlich den Weinmarkt betreffen, sich aber zweifellos unmittelbar auf diesen Markt auswirken und denen mit den Schutzmechanismen der Verordnung Nr. 822/87 nicht begegnet werden kann.

92. Nach diesen anfänglichen Feststellungen erscheinen mir die entsprechenden Schlußfolgerungen, wie sie aus der Begründung der Ratsentscheidungen hervorgehen, nämlich, daß hier „außergewöhnliche Umstände“ vorlägen, die ipso facto die streitigen Entscheidungen des Rates rechtfertigten, die ein

Wirtschaftsjahr betreffen, das einfach unmittelbar auf der Linie der früheren Wirtschaftsjahre liege, die allerdings für den Weinsektor nicht günstig waren, wenig überzeugend, so daß ich sie nicht teilen kann.

93. So erscheint mir auch die Begründung der beiden Entscheidungen (siebte Begründungserwägung der Entscheidung für Italien und siebte Begründungserwägung der Entscheidung für Frankreich), die darauf beruht, daß diese Entscheidungen einen Sektor betreffen, dessen Organisationsrahmen umgestaltet wird, noch weniger rechtmäßig, da dies nicht als „außergewöhnliche Umstände“ im Sinne von Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 angesehen werden kann.

94. Meines Erachtens können Umstände wie die oben dargelegten nicht unter den Begriff „außergewöhnliche Umstände“ fallen, denn wenn man diesen Begriff bis zum äußersten erweitern würde, würde er durch übermäßige Ausdehnung hinfällig. Umstände, wie sie von den betroffenen Parteien geltend gemacht werden, können somit nicht in den Begriff „außergewöhnliche Umstände“ einbezogen werden, da andernfalls der Inhalt dieses Begriffes verfälscht würde, so daß dieser vage Rechtsbegriff nur noch einen nominalen Wert ohne im wesentlichen zwingende Bedeutung und schließlich ohne besonderen praktischen Wert hätte.

95. Nachdem ich zuvor die Worte „außergewöhnliche Umstände“ definiert und nachdrücklich betont habe, daß sie sich auf etwas Außerordentliches und Unvorhergesehenes oder zumindest etwas nicht Ständiges und nicht Fortdauerndes beziehen, glaube ich, daß die chronisch unbefriedigende Situation der gemeinsamen Marktorganisation für Wein und deren erwartete Umgestaltung nicht ipso facto das Vorliegen „außergewöhnlicher Umstände“ beweisen, die die streitigen Entscheidungen rechtfertigen können.

96. Nach Ansicht des Rates deckt der Begriff „außergewöhnliche Umstände“ nicht nur besondere Situationen, die zu einem gewissen Zeitpunkt im Weinsektor im Vergleich zu den Situationen bestehen können, die in der Vergangenheit als normal angesehen wurden, sondern vor allem Situationen, die den Weinsektor gegenüber dem Agrarsektor im allgemeinen und gegenüber den übrigen Wirtschaftsbereichen differenzieren können. Ich kann nicht sagen, daß mich dieses Argument, wie es formuliert wurde, überzeugt hat.

97. Die Frage, ob sich in einem Mitgliedstaat ein Produktionssektor in einer Krise befindet, der man nicht mit Hilfe des Mechanismus des für diesen Sektor geltenden rechtlichen Rahmens begegnen kann, stellt meines Erachtens den Hauptfaktor dar, um zu beurteilen, ob außergewöhnliche Umstände nach Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 gegeben sind. Um festzustellen, ob sich der betreffende Sektor in einer Krise befindet, bedarf es natürlich der Prüfung seiner Situation im

Rahmen einer komplexen wirtschaftlichen Realität, bei der auch die Lage der Landwirtschaft im allgemeinen und der sonstigen Wirtschaftsbereiche zu beurteilen ist, deren Veränderungen und Probleme sich auf den Weinsektor auswirken.

a) Der Fall Frankreichs

98. Im Falle Frankreichs sind angesichts der einheitlichen Gemeinschaftspreise, die die gemeinsame Marktorganisation für Wein vorsieht, der durch die Abwertung der Währungen einiger Mitgliedstaaten verursachte Preisunterschied für Tafelwein zwischen den Mitgliedstaaten, der niedrige, für die letzten Weinwirtschaftsjahre festgestellte Preis für die vorbeugende Destillation und die Auswirkungen auf die Lage der französischen Weinerzeuger (dritte und vierte Begründungserwägung) Faktoren, die der Rat im Rahmen eines komplexen wirtschaftlichen Zusammenhangs in der Weise beurteilen muß, daß den Interessen der französischen Weinerzeuger und der Notwendigkeit der Stabilisierung des Weinmarktes Rechnung getragen wird.

99. Die Preisunterschiede für Tafelwein und für die Destillation zwischen den verschiedenen Ländern sind sicherlich eine Situation, die an sich nicht außergewöhnlich ist und die nicht unter den Begriff der außergewöhnlichen Umstände fallen kann, wie die Kommission betont (S. 8 der Klageschrift). Der Rat und Frankreich betonen aber, daß es sich nicht einfach um eine Währungsangleichung handele, sondern um bedeutende, zwischen September 1992 und September 1993 einge-

tretenen Änderungen im europäischen Währungssystem mit einer starken Abwertung der italienischen und spanischen Währung und einem ungünstigen Effekt für die französischen Landwirte. Diese Änderungen seien außergewöhnliche Umstände, die ein Korrektiv erfordert hätten und denen man nicht wirksam mit den Interventionsmechanismen begegnen können, die im rechtlichen Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Wein vorgesehen seien.

100. Nach den Angaben des Rates und Frankreichs hat diese Abwertung zu einer Erhöhung der in Landeswährung ausgewiesenen Gemeinschaftspreise von 23 v. H. für Italien und 26 v. H. für Spanien geführt, was sich wegen des einheitlichen Orientierungspreises der Gemeinschaft in Verbindung mit dem Absinken des Preises für die vorbeugende Destillation von 16,50 FF/%/hl im Wirtschaftsjahr 1992/93 auf 16,40 FF/%/hl im Wirtschaftsjahr 1993/1994 aufgrund der Änderung der Berichtungskoeffizienten ungünstig für die französischen Landwirte ausgewirkt habe, da die Preiserhöhung in Frankreich nur 1,1 v. H. betragen habe. Während in Frankreich der Preis für die vorbeugende Destillation im Oktober 1993 69 v. H. des Marktpreises entsprochen habe, habe dieser Preis 108 v. H. des Marktpreises in Italien und 105 v. H. in Spanien dargestellt (siehe Aufstellung 3 in Anlage I des Schriftsatzes der französischen Regierung) ⁶⁴.

64 — Sowohl die Kommission als auch der Rat und Frankreich widersprechen sich bezüglich des Erhöhungsbetrags der Repräsentativpreise für die verschiedenen Weinkategorien zwischen dem Wirtschaftsjahr 1992/93 und dem Wirtschaftsjahr 1993/94, und sie geben unterschiedliche Erhöhungsprozensätze an, allerdings ohne große Abweichung. Aber auch die Kommission räumt ein (siehe Aufstellungen auf Seite 6 ihrer Erklärungen zu den Streitilfeschrittsätzen), daß ein Preisunterschied zwischen Tafelwein in Frankreich einerseits und in Italien und Spanien andererseits festgestellt wurde, und zwar in der Hauptsache aufgrund der Abwertung der italienischen und spanischen Währung.

b) Der Fall Italiens

101. Im Falle Italiens dient als Rechtfertigung für die Entscheidung des Rates zur Genehmigung der staatlichen Beihilfe der in Italien im Wirtschaftsjahr 1993/1994 festgestellte Rückgang der gesamten Weinerzeugung und das Überlebensrisiko zahlreicher Weingüter italienischer Landwirte, aber auch der Winzergenossenschaften, wegen der Entscheidung, eine obligatorische Destillation einzusetzen, in Verbindung mit dem geringen Preis für die Destillation, der als zu niedrig angesehen wurde, um die Produktionskosten zu decken. Nach Ansicht des Rates besteht die Gefahr, daß dies schwerwiegende wirtschaftliche und soziale Rückwirkungen habe, da die obligatorische Destillation vor allem die italienischen Winzer treffe (dritte und vierte Begründungserwägung der Entscheidung).

102. Die Kommission bestreitet, daß dies die Entscheidung des Rates rechtfertigt, da sich die Erzeugung im Wirtschaftsjahr 1992/1993 durch nichts Außergewöhnliches von der Erzeugung der Vorjahre bezüglich des Prozentsatzes des Marktpreises im Verhältnis zum Orientierungspreis und zum Preis für die obligatorische Destillation in Italien unterscheide.

103. Dagegen erklären der Rat und die italienische Regierung, daß sich die italienischen Winzer in einer schwierigeren Lage befänden als die Weinerzeuger anderer Länder, weil die Destillationsmengen in dem betreffenden

Wirtschaftsjahr viel größer seien als im Vorjahr, aber auch weil ein ständiger Rückgang der Preise festzustellen sei, die den Erzeugern im Durchschnitt für die (vorbeugende und obligatorische) Destillation gezahlt würden⁶⁵.

104. Meines Erachtens beziehen sich sowohl im Falle Frankreichs als auch Italiens die Erklärungen zur Stützung der Feststellung, daß „außergewöhnliche Umstände“ gegeben seien, auf Umstände, für deren Behebung die bestehende Regelung der gemeinsamen Marktorganisation für Wein keine besonderen Handlungsformen oder Aktionsmaßnahmen vorgesehen hat. Ich bin auch der Auffassung, daß der Rat solche Umstände im Rahmen einer komplexen Wirtschaftssituation in der Weise beurteilen muß, daß den Interessen der französischen und italienischen Erzeuger und der Notwendigkeit der Stabilisierung des Weinmarktes Rechnung getragen wird. Demgemäß bin ich der Ansicht, daß der Rat die Umstände nicht rechtlich falsch qualifiziert hat und daher die Begründung der streitigen Entscheidungen rechtmäßig ist, da außergewöhnliche Umstände, die letztlich die genannten Entscheidungen rechtfertigen, gegeben sind.

105. Auch die Rechtsprechung des Gerichtshofes spricht für die Gültigkeit der beiden Entscheidungen. Im Urteil vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache Holtz und

65 — Im einzelnen macht die italienische Regierung geltend (Anlage 1 ihres Schriftsatzes), daß der Durchschnittspreis von 2,24 ECU/Vol.-%/hl im Jahr 1990 auf 2,09 ECU/Vol.-%/hl im Jahr 1991, ferner auf 1,82 ECU/Vol.-%/hl im Jahr 1992, auf 1,73 ECU/Vol.-%/hl im Jahr 1993 und auf 1,41 ECU/vol.-%/hl im Jahr 1994 gefallen sei.

Willemsen/Rat und Kommission⁶⁶ hat der Gerichtshof festgestellt: „Indessen kann sich herausstellen, daß eine gemeinsame Marktorganisation in ihrer Anlaufzeit ... Lücken aufweist, die das Marktgleichgewicht in einem Teil der Gemeinschaft zu gefährden drohen. Zwar sind die verantwortlichen Organe gehalten, mit der gebotenen Beschleunigung den Ursachen solcher Schwierigkeiten nachzugehen und die Verordnungen über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation so schnell wie möglich anzupassen, um den zutage getretenen Unzulänglichkeiten abzuweichen; es ist ihnen jedoch gestattet, in der Zwischenzeit vorläufige Maßnahmen für diejenigen Mitgliedstaaten zu treffen, deren Markt am nachhaltigsten betroffen ist.“⁶⁷ Obgleich diese Lösung eine Gemeinschaftsbeihilfe und nicht eine staatliche Beihilfe betraf, zeigt sie meines Erachtens die Notwendigkeit, daß die Gemeinschaftsorgane vorläufige Lösungen für Probleme suchen, die im besonderen einen bestimmten Mitgliedstaat betreffen.

106. Im Urteil Kommission/Italien⁶⁸ hat der Gerichtshof noch klarer zum Ausdruck gebracht, daß es Sache des Rates ist, zu beurteilen, „ob die in einem Mitgliedstaat herrschenden besonderen wirtschaftlichen Umstände eine Anpassung der Gemeinschaftsregelung rechtfertigen“. Gerade dies hat meines Erachtens auch der Rat im vorliegenden Fall getan, und dies spricht für die Gültigkeit der beiden Entscheidungen.

66 — Rechtssache 153/73 (Slg. 1974, 675) über eine Schadenersatzklage wegen einer Gemeinschaftsbeihilfe für die Ölerzeugung insbesondere in Italien aus Ölsorten von der gesamten Gemeinschaft.

67 — Randnr. 14.

68 — Zitiert in Fußnote 31 (Randnr. 18); diese Rechtssache betraf die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, insbesondere die Kosten für die Zuckerlagerung.

4) Offensichtlich falsche Beurteilung der Umstände

107. Demnach hat der Rat, der einen weiten Ermessensspielraum bei der Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Situationen hatte, nicht die Ermessensgrenzen überschritten, die ihm der Gerichtshof gesetzt hat.

108. Abschließend bin ich der Auffassung, daß die vom Rat geltend gemachten Umstände sowohl im Falle Frankreichs als auch Italiens „außergewöhnliche Umstände“ im Sinne von Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Vertrages darstellen und daß sie also rechtlich nicht falsch qualifiziert wurden. Ich bin auch der Ansicht, daß der Rat im Rahmen seiner Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Situationen in angemessener Weise von seinem Ermessen Gebrauch gemacht hat und daß keine offensichtlich falsche Beurteilung der Umstände vorliegt. Demgemäß kann der zweite von der Kommission geltend gemachte Nichtigkeitsgrund nicht als stichhaltig angesehen werden.

C — Der dritte Nichtigkeitsgrund

— Fehlerhafte Begründung

109. Mit dem dritten und letzten Grund, den die Kommission für die Nichtigkeitsklärung

der beiden Entscheidungen anführt, macht sie geltend, daß deren Begründung kurz, lückenhaft und fehlerhaft sei.

110. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane gemäß Artikel 190 des Vertrages mit Gründen zu versehen sind. Indessen muß nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes⁶⁹ „die durch Artikel 190 EWG-Vertrag vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsaktes angepaßt sein. Sie muß die Überlegungen der Gemeinschaftsbehörde, die den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, daß die Betroffenen die Gründe für die erlassene Maßnahme erkennen können und der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben kann. Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich außerdem, daß nicht verlangt werden kann, daß in der Begründung eines Rechtsaktes die verschiedenen tatsächlichen und rechtlichen Einzelheiten dargelegt werden, die Gegenstand des Rechtsaktes sind, wenn dieser sich im systematischen Rahmen der Gesamtregelung hält, zu der er gehört.“⁷⁰

111. Zu dem dritten Nichtigkeitsgrund, insbesondere bezüglich des fehlerhaften

69 — Siehe z. B. das Urteil vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-353/92 (Griechenland/Rat, Slg. 1994, I-3411, Randnr. 19). Diese Rechtssache betraf die Festsetzung eines Stichtages für die Aussaat und die Stellung von Anträgen auf Gewährung von Ausgleichszahlungen im Rahmen der Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen. Siehe auch das Urteil vom 13. Oktober 1992 in den Rechtssachen C-63/90 und C-67/90 (Portugal und Spanien/Rat, Slg. 1992, I-5073, Randnr. 16) über die Fischfangquotenregelung und die Aufteilung des Fanganteils zwischen den Mitgliedstaaten und das Urteil vom 9. November 1995 in der Rechtssache C-466/93 (Atlanta Fruchthandelsgesellschaft u. a., Slg. 1995, I-3799 Randnr. 16) über die Gültigkeit einiger Bestimmungen der Verordnung Nr. 404/93 über die bereits in Fußnote 34 zitierte gemeinsame Marktorganisation für Bananen.

70 — Siehe Nrn. 44 ff. der Schlußanträge des Generalanwalts Jacobs in der in Fußnote 69 zitierten Rechtssache Griechenland/Rat und Nr. 107 der Schlußanträge des Generalanwalts Fennelly vom 28. September 1995 in der Rechtssache C-56/93 (Belgien/Kommission), Slg. 1996, I-723, I-726).

Charakters der Begründung, ist zu bemerken, daß sich das Vorbringen der Kommission auf den Sachverhalt bezieht, den der Rat bei der Begründung der beiden Entscheidungen anführt, so daß sich die betreffende Untersuchung weitgehend mit derjenigen des vorhergehenden Nichtigkeitsgrundes deckt.

112. Bezüglich des ungenügenden Charakters der Begründung ist zu sagen, daß eine Begründung unzureichend ist, wenn sie nicht die Umstände darlegt, deren Beurteilung das Entscheidungsorgan zu der Auffassung veranlaßt hat, daß außergewöhnliche Umstände vorliegen.

113. Im übrigen ergibt sich aus der Untersuchung des zweiten Nichtigkeitsgrundes, daß die Begründung der betreffenden Entscheidungen des Rates nicht fehlerhaft ist, da man die Ansicht vertreten kann, daß „außergewöhnliche Umstände“ vorlagen, auf denen die Entscheidungen beruhten.

114. Obgleich der Rat bei ähnlichen Entscheidungen, die er zuweilen bei staatlichen Beihilfen zur Sanierung des Weinmarktes der Mitgliedstaaten getroffen hat, eine ähnliche Begründung verwendet hat, bestätigt dies nicht die Auffassung der Kommission, daß die Begründung der streitigen Entscheidungen lückenhaft, also ungenügend und summarisch sei. Die Begründung in den beiden Entscheidungen enthält offensichtlich keine

erschöpfende Aufzählung aller Elemente der Erwägungen des Rates. Jedoch enthalten diese beiden Entscheidungen, die in Ausübung eines Ermessens erlassene Rechtsakte darstellen, wenn auch kurz zusammengefaßt, Bezugnahmen auf die Umstände, die der Rat berücksichtigt hat, und sie lassen die rechtlichen Erwägungen erkennen, die die behandelten Fälle spezifizieren und den Erlaß der beiden Entscheidungen rechtfertigen. Genauer gesagt, da es sich um Rechtsakte handelt, die in Ausübung eines Ermessens erlassen wurden, genügt eine kurze Begründung, wie auch Generalanwalt Lagrange⁷¹ betont hat.

115. Die Begründungserwägungen der beiden Entscheidungen stellen demnach im ganzen gesehen eine Begründung dar, die nicht nur im Hinblick auf ihren Wortlaut, sondern auch aufgrund des Zusammenhangs, in dem diese Entscheidungen erlassen wurden (Geltendmachung „außergewöhnlicher Umstände“), sowie sämtlicher Rechtsvorschriften für den betreffenden Sektor, hier also der gemeinsamen Marktorganisation für Wein⁷², als ausreichend im Sinne von Artikel 190 des Vertrages angesehen werden muß. Daher ist der dritte Nichtigkeitsgrund ebenfalls als unbegründet zurückzuweisen.

71 — Siehe seine Schlussanträge zum Urteil vom 15. Juli 1960 in den Rechtssachen 36/59, 37/59, 38/59 und 40/59 (Präsident u. a./Hohe Behörde der EGKS, Slg. 1960, 885).

72 — Siehe z. B. die Urteile vom 25. Oktober 1984 in der Rechtssache 185/83 (Rijksuniversiteit te Groningen, Slg. 1984, 3623, Randnr. 38), vom 26. Juni 1986 in der Rechtssache 203/85 (Nicolet Instrument, Slg. 1986, 2049, Randnr. 10), vom 8. Juni 1989 in der Rechtssache 167/88 (Association générale des producteurs de blé et autres céréales, Slg. 1989, 1653, Randnr. 34) und vom 6. Juli 1993 in den Rechtssachen C-121/91 und C-122/91, (CT Control und JCT Benelux/Kommission, Slg. 1993, I-3873, Randnr. 31).

Ergebnis

116. Daher schlage ich dem Gerichtshof vor,

- 1) die Klage der Kommission als unbegründet abzuweisen;
- 2) die Kommission zur Tragung der Kosten des Rates zu verurteilen;
- 3) zu entscheiden, daß die beiden Streithelferinnen, die Französische Republik und die Italienische Republik, ihre eigenen Kosten tragen.