SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS

vom 15. März 2001 [1]

1. In der vorliegenden Rechtssache beantragt die Italienische Republik die Nichtigerklärung zweier Verordnungen des Rates zur Anpassung der agromonetären Regelung an die Einführung des Euro zu Beginn des Jahres 1999 sowie gleichzeitig der beiden dazu ergangenen Durchführungsverordnungen der Kommission. Sie beanstandet insbesondere die Art und Weise, in der in diesen Verordnungen der Betrag der Ausgleichsbeihilfe bestimmt wird, die die Mitgliedstaaten unter bestimmten Umständen ihren Landwirten unter Beteiligung der Gemeinschaft gewähren dürfen.

2. Sie trägt im Wesentlichen vor, dass auf die Mitgliedstaaten, die den Euro noch nicht eingeführt hätten, nicht dieselbe Regelung hätte angewandt werden dürfen wie auf die Mitgliedstaaten, die dies getan hätten, und dass die erlassene Regelung bestimmte Arten der Landwirtschaft, insbesondere die in den Mittelmeerländern weiter verbreiteten, benachteilige.

1 — Originalsprache: Englisch.

Agromonetäre Regelung

Hintergrund

3. Die beiden Maßnahmen, durch die die Gemeinschaft die Landwirte hauptsächlich unterstützt, sind Garantiepreise für Erzeugnisse und unmittelbare Zahlungen auf der Grundlage der Anzahl von Hektar, Vieheinheiten usw. Beide sind in der gesamten Gemeinschaft grundsätzlich einheitlich. Die erstgenannte Maßnahme wird häufig als indirekte Beihilfe und die letztgenannte, die immer wichtiger wird, als direkte Beihilfe bezeichnet, auch wenn diese Begriffe nicht immer präzise verwendet werden.

4. Die betreffenden Beträge werden in einer zentralen Währung oder Rechnungseinheit berechnet — dies waren nacheinander die landwirtschaftliche Rechnungseinheit (die auf dem Goldwert des US-Dollar beruhte), die europäische Rechnungseinheit, der Ecu

(der auf einem „Korb" der Gemeinschaftswährungen basierte) und der Euro — und sodann in die jeweiligen Landeswährungen umgerechnet. Auch wenn jede dieser Einheiten bei ihrer Einführung der vorherigen Einheit entsprach, besteht heute aufgrund geänderter Wechselkurse und Definitionen keine Verbindung mehr zwischen dem Euro und dem Dollar.

5. Dass ein solches System zu einer Disparität führt, ist unwahrscheinlich, sofern die Wechselkurse im Wesentlichen stabil sind (wie dies in den 60er Jahren bis zum Zusammenbruch des in Bretton Woods vereinbarten internationalen Währungssystems der Fall war) oder von einer Reihe von Mitgliedstaaten eine einheitliche Währung als unveränderlicher Maßstab verwendet wird (wie dies seit 1. Januar 1999 beim Euro der Fall ist).

6. Störungen ergeben sich aber zwangsläufig, wenn die Wechselkurse nennenswert schwanken. Wird eine Landeswährung gegenüber der Zentralwährung oder Rechnungseinheit aufgewertet, so sinken, sofern keine Maßnahmen ergriffen werden, automatisch die Garantiepreise und die Höhe von Beihilfen in dieser Landeswährung, und für den Fall einer Abwertung gilt das Gegenteil. Der erste und eindrucksvollste Fall trat 1969 ein, als der französische Franc um 11 % abgewertet und die Deutsche Mark um 9 % aufgewertet wurde. Wäre nichts unternommen worden, so hätte dies eine erhebliche Disparität zwischen französischen und deutschen Landwirten zur Folge gehabt.

7. Die anfängliche Lösung bestand in der Einführung von Währungsausgleichsbeträgen (WAB), die praktisch Einfuhrbeihilfen und Ausfuhrabschöpfungen oder Einfuhrabschöpfungen und Ausfuhrbeihilfen — je nachdem, ob eine Währung ab- oder aufgewertet worden war — für den Agrarhandel zwischen Mitgliedstaaten bedeuteten. Zusätzlich wurde zur Aufrechterhaltung der Stabilität der Interventionspreise in den Landeswährungen, die gegenüber der zentralen Rechnungseinheit schwankten, eine fiktiver landwirtschaftlicher Umrechnungskurs eingeführt, der häufig als „grüner" Wechselkurs bezeichnet wurde und vom Marktkurs verschieden war.

8. Mit der Einführung des Europäischen Währungssystems und der Errichtung des Binnenmarktes wurde eine Reihe von Reformen erforderlich. Eine weitere Reform erfolgte 1995 und führte zu dem System, das unmittelbar vor demjenigen galt, um das es in der vorliegenden Rechtssache geht. Die Währungsausgleichsbeträge entfielen schließlich, aber der gesonderte landwirtschaftliche Umrechnungskurs blieb bestehen, wodurch seiner Festsetzung fundamentale Bedeutung zukam.

9. Bevor ich versuche, die unmittelbar vor und nach dem 1. Januar 1999 geltenden Maßnahmen zusammenfassend darzustellen, sollte ich vielleicht darauf hin-

weisen, dass die Rechtsvorschriften über die Jahre bruchstückweise ergänzt wurden und gelegentlich an Klarheit verloren, was sie an Komplexität gewonnen haben.

Die Regelung vor 1999

10. Die Regelung, die unmittelbar vor der Einführung der einheitlichen Währung in Kraft war, ergab sich weitgehend aus den Verordnungen Nrn. 3813/92, 1527/95 und 724/97 des Rates [2].

11. Die Verordnung Nr. 3813/92 regelte die Anpassung der landwirtschaftlichen Umrechnungskurse. Diese Kurse beruhten anfänglich auf dem „repräsentativen Marktkurs" für jede Währung (arithmetisches Monatsmittel des Ecu-Umrechnungskurses), folgten aber nicht unmittelbar jeder Änderung dieses Kurses. Der landwirtschaftliche Umrechnungskurs wurde nur geändert, wenn die „Währungsabweichung" (die Differenz zwischen dem landwirtschaftlichen Umrechnungskurs und dem repräsentativen Marktkurs, ausgedrückt als Prozentsatz des erstgenannten Kurses) eine bestimmte Schwelle überschritt.

12. Im Fall einer positiven Währungsabweichung, bei der der landwirtschaftliche Kurs über den Marktkurs stieg, erfolgte keine Anpassung, bis die Differenz am Ende eines Referenzzeitraums mehr als 5 Prozentpunkte betrug. Im entgegengesetzten Fall einer negativen Währungsabweichung erfolgte eine Anpassung, wenn die absolute Differenz mehr als 2 Prozentpunkte oder 5 Prozentpunkte gegenüber einer anderen Währung betrug. Bei dieser Anpassung wurde der neue Kurs nach Maßgabe einer Halbierung des absoluten Werts der Abweichung bestimmt [3].

13. Somit konnte eine nicht vollständig oder unmittelbar korrigierte Differenz zwischen dem landwirtschaftlichen Umrechnungskurs und dem Marktkurs bestehen. Landwirte in Ländern, deren Währungen eine positive Abweichung aufwiesen, profitierten davon, da sie Zahlungen zu einem Wechselkurs erhielten, der günstiger war als der Marktkurs. Im Fall einer negativen Abweichung litten jedoch die landwirtschaftlichen Einkommen. Um

2 — Verordnung (EWG) Nr. 3813/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Rechnungseinheit und die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik anzuwendenden Umrechnungskurse (ABl. L 387, S. 1), geändert insbesondere durch die Verordnung (EG) Nr. 150/95 des Rates vom 23. Januar 1995 (ABl. L 22, S. 1), Verordnung (EG) Nr. 1527/95 des Rates vom 29. Juni 1995 über Ausgleichsmaßnahmen infolge der Verringerung der landwirtschaftlichen Umrechnungskurse einiger Währungen (ABl. L 148, S. 1), und Verordnung (EG) Nr. 724/97 des Rates vom 22. April 1997 zur Festlegung der Maßnahmen und Ausgleichsbeihilfen bei spürbaren, sich auf die landwirtschaftlichen Einkommen auswirkenden Aufwertungen (ABl. L 108, S. 9) in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 942/98 des Rates vom 20. April 1998 (ABl. L 132, S. 1).

3 — Vgl. insbesondere die Artikel 1, 3 und 4 der Verordnung in der geänderten Fassung.

der letztgenannten Situation zu begegnen, sah die Verordnung Nr. 3813/92 höhere Beträge für direkte Beihilfen vor und erlaubte den Mitgliedstaaten, ihren Landwirten unter bestimmten Bedingungen Ausgleichsbeihilfen zu gewähren, an deren Finanzierung sich die Gemeinschaft beteiligte [4].

14. Mit den Verordnungen Nrn. 1527/95 und 724/97 wurden später die landwirtschaftlichen Umrechnungskurse für bestimmte Kategorien direkter Beihilfen bis zum 1. Januar 1999 eingefroren, und den Mitgliedstaaten wurde gestattet, im Fall einer spürbaren Aufwertung einer Währung (was einer negativen Währungsabweichung entspricht) an die Landwirte Ausgleichszahlungen in drei aufeinander folgenden Zwölfmonatstranchen, wiederum mit einem Beitrag der Gemeinschaft, zu leisten. Der Höchstbetrag der Beihilfe war zu ermitteln, indem der als spürbar anzusehende Prozentsatz der Aufwertung mit einem pauschalen Einkommensverlust multipliziert wurde, wobei beide nach bestimmten Vorschriften zu berechnen waren [5].

Die fragliche Regelung

15. Mit der Einführung des Euro am 1. Januar 1999 und der Festlegung unwiderruflicher Paritäten für die Währungen aller teilnehmenden Mitgliedstaaten [6] war es unbestreitbar nicht mehr möglich, dass die Marktkurse zwischen diesen Währungen und dem Euro schwankten, so dass die vorherige agromonetäre Regelung insoweit ihren Sinn verlor. Der Übergang zur einheitlichen Währung erforderte jedoch bestimmte Übergangsregelungen, und für die noch nicht teilnehmenden Staaten waren weiterhin die Umrechnungskurse zu regeln.

16. Daher wurden mit den Verordnungen Nrn. 2799/98 und 2800/98 des Rates [7] neue Vorschriften eingeführt, zu denen mit den Verordnungen Nrn. 2808/98 und 2813/98 der Kommission [8] Durchführungsvorschriften erlassen wurden. Diese Verordnungen möchte die Italienische Republik für nichtig erklärt sehen, insbesondere bestimmte Vorschriften der beiden Verordnungen des Rates.

4 — Vgl. die Artikel 7 und 8 der Verordnung.

5 — Vgl. die Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 1527/95 sowie 3 und 6 der Verordnung Nr. 724/97.

6 — Am 1. Januar 1999 wurde der Euro zur Währung der teilnehmenden Mitgliedstaaten, jedoch ist der Euro bis zum 31. Dezember 2001 auch in „nationale Währungseinheiten" unterteilt, die den Währungseinheiten dieser Staaten entsprechen, wie sie am 31. Dezember 1998 festgelegt wurden; vgl. die Artikel 1 bis 6 der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro (ABl. L 139, S. 1).

7 — Verordnung (EG) Nr. 2799/98 des Rates vom 15. Dezember 1998 über die agromonetäre Regelung nach Einführung des Euro (ABl. L 349, S. 1); Verordnung (EG) Nr. 2800/98 des Rates vom 15. Dezember 1998 mit Übergangsmaßnahmen in der gemeinsamen Agrarpolitik anlässlich der Einführung des Euro (ABl. L 349, S. 8).

8 — Verordnung (EG) Nr. 2808/98 der Kommission vom 22. Dezember 1998 mit Durchführungsvorschriften für die agromonetäre Regelung nach Einführung des Euro im Agrarsektor (ABl. L 349, S. 36); Verordnung (EG) Nr. 2813/98 der Kommission vom 22. Dezember 1998 mit Durchführungsvorschriften zu den Übergangsmaßnahmen für die Einführung des Euro in der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 349, S. 48).

— Verordnung Nr. 2799/98

17. Die Verordnung Nr. 2799/98 soll ihrer Präambel zufolge die vorherige, nicht mehr passende agromonetäre Regelung durch ein einfacheres und der tatsächlichen Währungssituation besser entsprechendes System ersetzen, das für die teilnehmenden Staaten auf dem Euro und für die nicht teilnehmenden Staaten auf dem tatsächlichen Wechselkurs beruhe [9]. Jedoch wurde anerkannt, dass im Fall einer deutlichen Währungsaufwertung (für nicht teilnehmende Staaten) die landwirtschaftlichen Einkommen unter bestimmten Voraussetzungen sinken könnten, dass vorübergehend eine Beihilfe gewährt werden könne, um dies vorbehaltlich speziell angepasster Regeln für bestimmte Arten direkter Beihilfen auszugleichen, und dass es sich empfehle, gegebenenfalls Übergangsmaßnahmen vorzusehen. [10]

18. Nach Artikel 2 haben die Preise und Beträge in den die gemeinsame Agrarpolitik betreffenden Rechtsakten auf Euro zu lauten. Sie sind in den teilnehmenden Mitgliedstaaten in Euro zu gewähren bzw. zu erheben und in den übrigen Mitgliedstaaten zum Wechselkurs in deren Landeswährung umzurechnen (auch wenn nach Artikel 8 für diese Staaten die Möglichkeit besteht, ebenfalls den Euro zu verwenden).

19. Die übrige Verordnung betrifft im Wesentlichen die Folgen künftiger Wechselkursschwankungen zwischen dem Euro und den Landeswährungen der nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten [11].

20. Die Artikel 4 und 5 regeln die Fälle, in denen die Zahlung einer Ausgleichsbeihilfe gerechtfertigt ist. Artikel 4 bezieht sich insoweit — möglicherweise aus Gründen, die auf dem Wortlaut früherer ungleichartiger Rechtsvorschriften beruhen — auf den Fall der Aufwertung, während Artikel 5 das offenbar gleiche Phänomen als ein Sinken des Wechselkurses bezeichnet (und zwar des Euro; dies entspricht natürlich wieder dem zuvor auch als negative Währungsabweichung bezeichneten Fall, in dem eine Wechselkursänderung zu einer Kürzung der Beihilfebeträge führt, die die Landwirte in Landeswährung erhalten).

21. Nach Artikel 4 können die Mitgliedstaaten im Fall einer spürbaren Aufwertung in Bezug auf die nicht unter Artikel 5 fallenden Preise und Beträge eine Ausgleichsbeihilfe gewähren. (Die spürbare Aufwertung ist in Artikel 1 Buchstabe f definiert als „die Situation, in der der Wechselkurs-Durchschnitt [des Euro] eines Jahres unter der Schwelle liegt, die durch den in den vorangegangenen drei Jahren

9 — Vgl. die erste und die zweite Begründungserwägung.

10 — Vgl. insbesondere die vierte bis siebte und die zehnte Begründungserwägung.

11 — Nach der Definition der „Landeswährungen" in Artikel 1 Buchstabe d sind die nationalen Währungseinheiten der teilnehmenden Mitgliedstaaten von diesem Begriff ausgeschlossen, und die Definition des „Wechselkurses" und der „spürbaren Aufwertung" knüpfen daran an.

angewandten niedrigsten Wechselkurs-Jahresdurchschnitt und den Wechselkurs vom 1. Januar 1999 gebildet wird".) Die betroffenen Mitgliedstaaten können den Landwirten eine Ausgleichsbeihilfe in drei aufeinander folgenden Zwölfmonatstranchen gewähren mit einem für die erste Tranche festzusetzenden Höchstbetrag und einer progressiven Kürzung der beiden anderen Tranchen. Außerdem wird gemäß Artikel 4 Absatz 4 keine Beihilfe für den Teilbetrag gewährt, der weniger als 2,6 % einer spürbaren Aufwertung ausmacht.

22. Artikel 5 regelt Pauschalbeihilfen, die je Hektar oder je Großvieheinheit berechnet werden, Ausgleichsprämien je Mutterschaf oder je Ziege und Beträge im Rahmen der Strukturförderung oder des Umweltschutzes. (Derartige Beihilfen, die alle mit direkten Zahlungen an die Landwirte einhergehen, waren bereits in Artikel 7 der Verordnung Nr. 3813/92 als eine spezifische Kategorie zusammengefasst, und in Bezug auf diese Kategorie wurde der landwirtschaftliche Umrechnungskurs durch die Verordnung Nr. 724/97 eingefroren.) Auch in diesen Fällen kann, wenn der Wechselkurs des Euro fällt, eine Ausgleichsbeihilfe in drei aufeinander folgenden Zwölfmonatstranchen gezahlt werden, und zwar wiederum mit einem Höchstbetrag und einer progressiven Kürzung. Die Mitgliedstaaten können, müssen aber nicht von der Gewährung von Ausgleichsbeihilfen absehen, wenn der berechnete Betrag einer Verringerung von weniger als 0,5 % entspricht.

23. Die Höchstbeträge für die erste Tranche der Zahlung sind in beiden Fällen für den Mitgliedstaat in seiner Gesamtheit nach den im Anhang der Verordnung enthaltenen Bestimmungen festzusetzen.

24. Bei Zahlungen nach Artikel 4 ist dafür der als spürbar anzusehende Prozentsatz einer Aufwertung (d. h. gemäß Artikel 1 Buchstabe g der Prozentsatz, um den der jährliche Durchschnitt gegenüber der in Artikel 1 Buchstabe f im Rahmen der Definition der spürbaren Aufwertung genannten Schwelle aufgewertet wird) mit einem pauschalen Einkommensverlust zu multiplizieren. Dieser entspricht nach Nummer 1 des Anhangs im Wesentlichen 1 % der landwirtschaftlichen Enderzeugung bei Getreide, Zuckerrüben, Milch und Milcherzeugnissen sowie Rind- und Kalbfleisch, 1 % des Wertes der Erzeugnismengen, die im Rahmen eines Vertrags geliefert werden, der für andere Erzeugnisse die Zahlung eines Mindestpreises an den Erzeuger vorsieht, und 1 % der an die Landwirte gezahlten Beihilfen und Prämien, mit Ausnahme derjenigen nach Artikel 5. Diese Berechnung entspricht im Wesentlichen der zuvor nach der Verordnung Nr. 724/97 angewandten Berechnung.

25. Die Methode für die Berechnung des Höchstbetrags für Zahlungen nach Artikel 5 ist allerdings weniger klar. Artikel 5 Absatz 2 verweist hierfür lediglich auf das Verfahren des Artikels 9 für den Erlass von Durchführungsbestimmungen und auf Nummer 4 des Anhangs. Bei den Durchführungsbestimmungen handelt es sich offenbar um die Verordnung Nr. 2808/98 der Kommission, nach deren Artikel 10 Ab-

satz 2 der Höchstbetrag der Beihilfe gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2799/98 festzusetzen ist. In Nummer 4 des Anhangs heißt es, dass die Beihilfe auf der Basis bestimmter Daten berechnet wird, ohne dass genauer ausgeführt wäre, wie die Daten zu verwenden sind. Somit dreht man sich im Kreis, und es fehlt eine klare Angabe dazu, wie der Höchstbetrag zu berechnen ist.

26. Ein wichtiger Unterschied besteht zwischen den nach den beiden Artikeln zulässigen Ausgleichszahlungen jedoch eindeutig: nach Artikel 5 wird der Rückgang des Wechselkurses im vollen Umfang berücksichtigt (vorbehaltlich eines fakultativen Verzichts in Bezug auf Beträge, die einer Verringerung um weniger als 0,5 % entsprechen), während nach Artikel 4 die Aufwertung nur insoweit berücksichtigt wird, als sie 2,6 % übersteigt. Diese Schwelle von 2,6 % war bereits mit der Verordnung Nr. 942/98 mit Wirkung vom 1. Mai 1998 in die Verordnung Nr. 724/97 [12] aufgenommen worden, um die Gefahr eines Überausgleichs im Fall „geringfügiger spürbarer Aufwertungen" (sic) einzuschränken [13]. Zuvor bestand eine andersartige, niedrigere Grenze darin, dass keine Beihilfe von weniger als 0,5 % einer spürbaren Aufwertung gewährt wurde [14].

12 — Beide Verordnungen sind in Fußnote 2 zitiert.

13 — Fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 942/98.

14 — Artikel 4 Absatz 3 letzter Unterabsatz der Verordnung Nr. 724/97.

27. Nach Artikel 6 beteiligt sich die Gemeinschaft zu 50 % an der Finanzierung der Beihilfe.

28. Da diese Vorschriften Wechselkursänderungen im Sinne der Verordnung (d. h. Änderungen der Wechselkurse zwischen dem Euro und den Landeswährungen der nicht teilnehmenden Staaten) betreffen, berühren sie nur die Situation in den nicht am Euro teilnehmenden Mitgliedstaaten und nur nach dessen Einführung. Änderungen, die sich aus dem Übergang zur neuen Regelung ergeben und alle Staaten berühren, sind in der Verordnung Nr. 2800/98 geregelt.

— Verordnung Nr. 2800/98

29. Die Verordnung Nr. 2800/98 soll nach ihrem Titel und ihrer Präambel eine vorübergehende und degressiv gestaffelte Beihilfe anlässlich des Übergangs zum Euro am 1. Januar 1999 vorsehen, der mit dem Wegfall des landwirtschaftlichen Umrechnungskurses dieselben Wirkungen wie eine spürbare Aufwertung haben könne.

30. Die Definition der „spürbaren Aufwertung" in Artikel 1 weicht geringfügig von der in der Verordnung Nr. 2799/98 ab; sie läuft im Wesentlichen hinaus auf eine

Verringerung des am 1. Januar 1999 geltenden Umrechnungskurses gegenüber den niedrigsten zuvor geltenden Kursen.

31. Nach Artikel 2 kann, wenn der Umrechnungskurs (des Euro in die nationale Währungseinheit der teilnehmenden Mitgliedstaaten) oder der Wechselkurs (des Euro in die Landeswährung der nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten) gegenüber dem am 31. Dezember 1998 geltenden landwirtschaftlichen Umrechnungskurs am 1. Januar 1999 eine spürbare Aufwertung erfährt, in der gleichen Weise wie nach Artikel 4 der Verordnung Nr. 2799/98 eine Ausgleichsbeihilfe gewährt werden (Artikel 2 erfasst somit dieselben Arten von Beihilfen, nämlich alle Beihilfen, mit Ausnahme der direkten Beihilfen nach Artikel 5 der Verordnung Nr. 2799/98). Nach Absatz 2 dieses Artikels kann jedoch der Höchstbetrag je nach der Entwicklung der Wechselkurse (diese Vorschrift betrifft also nur die nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten) in den ersten 9 Monaten des Jahres 1999 „gekürzt oder gestrichen“ [15] werden.

32. In Bezug auf direkte Beihilfen (die Liste ist dieselbe wie in Artikel 5 der Verordnung Nr. 2799/98) sieht Artikel 3 vor, dass, wenn der Umrechnungs- oder Wechselkurs 1999 am Tag des Eintretens des maßgeblichen Tatbestands niedriger als der zuvor gültige Kurs ist, eine Beihilfe zu gewähren ist, die gemäß Artikel 5 der Verordnung Nr. 2799/98 zu berechnen ist. Ausnahmsweise liegt die Gemeinschaftsbeteiligung in diesem Fall für das erste Jahr bei 100 %.

— Verordnungen Nrn. 2808/98 und 2813/98

33. Diese Verordnungen der Kommission legen die Durchführungsvorschriften für die beiden Verordnungen des Rates fest. Obwohl die Italienische Regierung ihre Nichtigerklärung beantragt, beanstandet sie nicht konkret einzelne Vorschriften, sondern konzentriert ihr Vorbringen auf die Verordnungen des Rates. In ihrer Erwiderung führt sie aus, dass sie die Nichtigerklärung der Verordnungen der Kommission nur beantrage, damit die Gemeinschaftsorgane nicht behaupten könnten, dass sie weiter gültig seien, falls die Verordnungen des Rates für nichtig erklärt würden; dass die Verordnungen der Kommission ungültig seien, ergebe sich aus ihrem Vorbringen gegen die Rechtmäßigkeit der Verordnungen des Rates.

34. Unter diesen Umständen erscheint es nicht erforderlich, die Vorschriften dieser Verordnungen im Einzelnen darzustellen.

15 — Ich fasse den Begriff „gestrichen“ hier so auf, dass damit eine „Kürzung auf null“ gemeint ist und nicht die Aufhebung einer wie auch immer gearteten Höchstgrenze.

Rechtliche Würdigung

35. Die Italienische Republik beantragt, alle vier Verordnungen (Verordnungen Nrn. 2799/98 und 2800/98 des Rates sowie Verordnungen Nrn. 2808/98 und 2813/98 der Kommission) für nichtig zu erklären; der Rat und die Kommission beantragen, die Klage abzuweisen. Der Rat beschränkt sein Vorbringen auf seine beiden Verordnungen; die Kommission stellt im Wesentlichen die Zulässigkeit des Antrags auf Nichtigerklärung der Durchführungsverordnungen in Frage und konzentriert ihr Vorbringen auf die Gültigkeit der Verordnungen des Rates.

Die Verordnungen des Rates

36. Die Italienische Republik macht drei Klagegründe geltend.

— Erster Klagegrund: Rechtswidrigkeit der undifferenzierten Anwendung der Schwelle von 2,6 %

37. Der erste Klagegrund ist im Wesentlichen darauf gestützt, dass es rechtswidrig gewesen sei, dieselbe Schwelle von 2,6 % für die Zahlung von Ausgleichsbeihilfen sowohl bei spürbaren Aufwertungen (bei teilnehmende Staaten), die beim Übergang von der vorherigen agromonetären Regelung zum Euro aufträten, als auch bei spürbaren Aufwertungen (nur bei nicht teilnehmende Mitgliedstaaten) anzuwenden, die nach diesem Zeitpunkt infolge von Wechselkursschwankungen zwischen dem Euro und den Währungen dieser Staaten aufträten.

38. Die Italienische Republik trägt vor, dass diese Behandlung gegen Artikel 39 EG-Vertrag (jetzt Artikel 33 EG), die Unterabsätze 2 und 3 des Artikels 40 Absatz 3 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 34 Absatz 2 EG) und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße.

39. Da die Italienische Republik weder Artikel 39 EG-Vertrag genannt hat, gegen die ihrer Ansicht nach verstoßen wurde, noch angegeben hat, in welcher Weise der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angeblich verletzt wurde, ist ihr Klagegrund meiner Meinung nach zurückzuweisen, soweit er dieses Vorbringen betrifft.

40. In Bezug auf Artikel 40 Absatz 3 verweist die italienische Regierung jedoch auf die Erfordernisse, dass die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte jede Diskriminierung zwischen Erzeugern innerhalb der Gemeinschaft ausschließen müsse (Unterabsatz 2) und dass eine etwaige gemeinsame Preispolitik auf gemeinsamen

Grundsätzen und einheitlichen Berechnungsmethoden beruhen müsse (Unterabsatz 3). Dies seien Ausprägungen des fundamentalen Grundsatzes der Gleichbehandlung, wonach gleichartige Situationen nicht unterschiedlich und unterschiedliche Situationen nicht gleich behandelt werden dürften.

41. Die weitergeltende Schwelle von 2,6 % sei in Bezug auf die nicht teilnehmenden Staaten gerechtfertigt, weil sie die Auswirkungen von Wechselkursschwankungen abfedere und sich die Wechselkurse zum Euro weiterhin entwickelten. Bei den am 1. Januar 1999 erforderlichen Anpassungen, bei denen es nur um eine einmalige Änderung ohne Möglichkeit einer weiteren Anpassung gegangen sei, sei sie jedoch nicht gerechtfertigt gewesen. Dies seien unterschiedliche Situationen, die unterschiedlich zu behandeln seien.

42. Insbesondere sei die Schwelle von 2,6 % durch die Verordnung Nr. 942/98 eingeführt worden, um einer ernsthaften Gefahr der Währungsspekulation in der Zeit bis zur Einführung des Euro zu begegnen. Dass sie aufrechterhalten worden sei, sei in Bezug auf die Wechselkurse für die Währungen der nicht teilnehmenden Staaten gerechtfertigt, die weiterhin Schwankungen unterworfen seien und daher Gegenstand von Spekulationsgeschäften sein könnten, nicht aber in Bezug auf den Übergang selbst, da dieser eine Situation darstelle, in der jede weitere Änderung ausgeschlossen sei.

43. Meiner Ansicht lässt sich schwerlich bestreiten, dass die beiden Situationen einige Verschiedenheiten aufweisen; die eine Situation betrifft eine einzige, nie wieder vorkommende Änderung des Wechselkurses, die andere eine Reihe wiederholter Änderungen. Sie weisen aber auch einige sehr starke Ähnlichkeiten auf; jede dieser Situationen betrifft für jede potenzielle Anwendung des Mechanismus einen Einzelfall, in dem eine Währung oder Währungseinheit zu einem anderen als dem bisherigen Kurs gewechselt wird, und genau dies macht das Wesen des Mechanismus aus.

44. Der Rat bemerkt meiner Meinung nach zutreffend, dass beim Übergang von der alten zur neuen Regelung die erste Stufe darin bestehe, für alle Währungen festzustellen, ob es eine spürbare Aufwertung gegeben habe, und der einzige Unterschied in der Behandlung hänge davon ab, ob dies der Fall gewesen sei oder nicht. Daher gebe es keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung. (Nach dem Übergang gebe es allerdings einen klaren Unterschied zwischen der Situation der Währungen, die weiterhin gegenüber dem Euro schwanken könnten, und der Situation der Währungseinheiten, die einen unwiderruflich festgelegten Umrechnungskurs hätten. Eine unterschiedliche Behandlung könne daher auf der späteren Stufe gerechtfertigt sein.)

45. Außerdem stimme ich mit der Kommission darin überein, dass in der Verordnung Nr. 942/98 nichts enthalten ist, was dafür sprechen könnte, dass die Schwelle

von 2,6 % vor Währungsspekulationen hätte schützen sollen; vielmehr heißt es in der fünften Begründungserwägung klar, dass beabsichtigt gewesen sei, „die Gefahr eines Überausgleichs im Fall geringfügiger spürbarer Aufwertungen einzuschränken" (ein Ziel, das unter den Umständen des Übergangs genauso gut Gültigkeit beanspruchen könnte), und dass mit der Beschränkung der Tatsache Rechnung getragen worden sei, dass sich aus Artikel 4 der Verordnung Nr. 3813/98 [16] ergebe, dass keine Verringerung eines landwirtschaftlichen Umrechnungskurses weniger als 2,56 % betragen könne (eine Erwägung, die am 1. Januar 1999 weiter Gültigkeit hatte). Es ist auch kein externes Beweismittel dafür beigebracht worden, dass Befürchtungen in Bezug auf Währungsspekulationen ein Kriterium bei der Einführung der Schwelle von 2,6 % gewesen seien.

46. Das weitere Argument, dass eine Aufwertung, die am 1. Januar 1999 weniger als 2,6 % betrage, für die teilnehmenden Mitgliedstaaten für immer „verloren" sei, während sie in der Folgezeit diese Schwelle überschreiten und zu Ausgleichsbeihilfen für Landwirte in den nicht teilnehmenden Staaten führen könnte, ist ebenfalls zurückzuweisen. Zum einen ist gerade aufgrund dessen, dass in den teilnehmenden Staaten keine weitere Aufwertung mehr möglich ist, keine Ausgleichsbeihilfe zu zahlen; zum anderen hat der Rat in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass der Mechanismus bei den nicht teilnehmenden Staaten nicht zu einer derartigen Kumulierung führen könne. Jedenfalls kann er mit Sicherheit in die entgegengesetzte Richtung wirken — nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2800/98 kann der Höchstbetrag der in diesen Staaten zu zahlenden Beihilfe infolge der Entwicklung der Wechselkurse „gekürzt oder gestrichen" werden.

47. Die Italienische Republik trägt außerdem vor, dass gleichartige Situationen ohne Rechtfertigung ungleich behandelt worden seien: Sowohl der Euro als auch die Währungen der nicht teilnehmenden Staaten schwankten gegenüber dem Dollar, was dieselben Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Einkommen zur Folge habe, aber nur die Landwirte in den nicht teilnehmenden Staaten könnten eine Ausgleichsbeihilfe für diese Schwankungen erhalten. Die Italienische Republik behauptet gar, dass der Dollar den „wahren" Wert darstelle und der Wechselkurs des Dollar die landwirtschaftlichen Umrechnungskurse für die nicht teilnehmenden Staaten bestimme.

48. Ich vermag keinen Beweis für diese Behauptungen zu erkennen. In keiner der Verordnungen ist eine Regelung enthalten, die einen Betrag oder eine Anpassung von Änderungen irgendeines Wechselkurses gegenüber dem Dollar abhängig machen würde, und es gibt auch keinen Grund dafür, diese Währung als Maßstab für Änderungen der landwirtschaftlichen Einkommen in Europa zu nehmen. Die Tatsache, dass der Vorgänger des Euro, die landwirtschaftliche Rechnungseinheit, ursprünglich auf dem Goldwert des Dollar beruhte, ist für die gegenwärtige agromonetäre Regelung von rein historischem Interesse. Der Fall des Euro gegenüber dem Dollar mag zwar (nicht immer nachteilige)

16 — Siehe oben, Nr. 12.

Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Einkommen in Europa gehabt haben, doch regeln die angefochtenen Verordnungen nur Wechselkursänderungen zwischen europäischen Währungen.

— Zweiter und dritter Klagegrund: Rechtswidrigkeit der unterschiedlichen Behandlung von Agrarsektoren hinsichtlich des Höchstbetrags der Ausgleichsbeihilfe

49. Somit ist in meinen Augen kein plausibler Beweis für einen Verstoß gegen den allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung oder seine spezifische Ausprägung in Artikel 40 Absatz 3 EG-Vertrag beigebracht worden.

50. Außerdem betreffen, wie sowohl der Rat als auch die Kommission ausführen, die von der Italienischen Republik vorgetragenen Argumente offenbar in Wirklichkeit politische Entscheidungen, die vom Gerichtshof nicht überprüft werden können. Es gibt eine umfangreiche Rechtsprechung, wonach der Gemeinschaftsgesetzgeber bei komplexen wirtschaftlichen Sachverhalten über eine weitgehende Beurteilungsfreiheit verfügt und der Gerichtshof bei der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Ausübung dieser Freiheit die Bewertungen, zu denen der Gesetzgeber gelangt ist, nicht durch seine eigenen ersetzen darf, sondern sich auf die Prüfung der Frage beschränken muss, ob diese Bewertungen offensichtlich fehlerhaft oder ermessensmissbräuchlich sind [17]. In Bezug auf den ersten Klagegrund wird ein offensichtlicher Fehler oder ein Ermessensmissbrauch noch nicht einmal behauptet.

51. Mit diesen beiden Klagegründen, die zusammen geprüft werden können, macht die Italienische Republik im Wesentlichen geltend, dass der Höchstbetrag der Ausgleichsbeihilfe für die unter Artikel 5 der Verordnung Nr. 2799/98 (und Artikel 3 der Verordnung Nr. 2800/98) fallenden Agrarsektoren in der Weise berechnet werde, dass er höher sei als der nach Artikel 4 der Verordnung Nr. 2799/98 (und Artikel 2 der Verordnung Nr. 2800/98). Im letztgenannten Fall werde Sektoren, die direkte Beihilfen erhielten, eine günstigere Behandlung zuteil. Am wenigsten begünstigt seien überdies die überwiegend mediterranen Sektoren (Olivenöl, Tabak, Wein usw.).

52. Aus den Vorschriften, wie ich sie oben zusammengefasst habe [18], ergibt sich, dass in Artikel 4 der Verordnung Nr. 2799/98 bei manchen Sektoren — Getreide, Zukkerrüben, Milch und Milcherzeugnisse sowie Rind- und Kalbfleisch — ein Faktor bei der Berechnung die gesamte Agrarproduktion in jedem Sektor in dem betreffenden Mitgliedstaat ist, während bei anderen Sektoren nur die Produktion berücksichtigt wird, die im Rahmen eines Vertrages verkauft worden ist, der die Zahlung eines

17 — Siehe z. B. aus jüngerer Zeit Urteil des Gerichtshofes vom 14. Dezember 2000 in der Rechtssache C-99/99 (Italien/Kommission, Slg. 2000, I-11535, Randnr. 26).

18 — Siehe Nrn. 20 bis 32, insbesondere Nr. 24.

Mindestpreises vorsieht. Dies bedeutet offenbar, dass in Bezug auf die letztgenannten Sektoren die zulässige Ausgleichsbeihilfe geringer ist.

53. Zusätzlich gibt es zwei Unterschiede zwischen den Vorschriften des Artikels 4 und denen des Artikels 5 der Verordnung Nr. 2799/98. Für die unter Artikel 4 fallenden Preise und Beträge wird keine Beihilfe für den Teil des Höchstbetrags gewährt, der die spürbare Aufwertung von 2,6 % nicht übersteigt; diese Bedingung gilt nicht für die von Artikel 5 erfassten Fälle. Und nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 2800/98, der Artikel 5 der Verordnung Nr. 2799/98 auf die Übergangsmaßnahmen anwendet, liegt die Gemeinschaftsbeteiligung an der Beihilfe für das erste Jahr ausnahmsweise bei 100 % gegenüber 50 % in allen anderen Fällen.

54. Die italienische Regierung macht wiederum einen Verstoß gegen die Artikel 39 und 40 EG-Vertrag sowie gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit geltend und rügt außerdem eine unzureichende Begründung und einen Ermessensmissbrauch. In erster Linie beanstandet wird auch hier die Ungleichbehandlung. Die italienische Regierung kann im Wesentlichen nicht verstehen, weshalb zwischen Agrarsektoren irgendein Unterschied bestehen sollte, und sie trägt vor, dass die von Artikel 5 der Verordnung Nr. 2799/98 erfassten Sektoren weitgehend den Sektoren entsprächen, die zuvor aus sozialökonomischen Gründen gesondert behandelt worden seien, die mit dem Übergang zum Euro nichts zu tun hätten.

55. Die Kommission führt aus, dass die für die Berechnung des pauschalen Einkommensverlusts verwendeten Methoden dieselben seien wie diejenigen, die ihren Wert über eine Reihe von Jahren erwiesen hätten — die spezifische Behandlung für die in Artikel 5 der Verordnung Nr. 2799/98 genannten Kategorien gehe auf Artikel 7 der Verordnung Nr. 3813/92 zurück —; die italienische Regierung habe keine Angaben für die von ihr behaupteten diskriminierenden Auswirkungen vorgelegt. Das Ziel bestehe, wie in der vierten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2799/98 angegeben sei, darin, das Sinken landwirtschaftlicher Einkommen zu kompensieren, zu dem es im Fall einer deutlichen Währungsaufwertung unter bestimmten Voraussetzungen kommen könne. Solche Aufwertungen hätten jedoch größere Auswirkungen auf direkte Beihilfen (da sie sich unmittelbar auf die Höhe der Beihilfe auswirkten, die einen wichtigen Teil der landwirtschaftlichen Einkommen ausmache) als auf indirekte Beihilfen und unter den Letztgenannten größere Auswirkungen in manchen Sektoren (wie z. B. dem Getreidesektor, in dem die Marktpreise eng den Interventionspreisen folgten) als in anderen (z. B. dem Weinsektor, in dem die Wein- und die Destillationspreise sehr unterschiedlich seien). Daher sei es zu rechtfertigen, dass die Höhe der Ausgleichsbeihilfe unterschiedlich berechnet werde, um diesen unterschiedlichen Auswirkungen Rechnung zu tragen.

56. Außerdem sei der Begriff des „mediterranen" Agrarsektors irreführend: Italien weise eine Agrarproduktion in Sektoren auf, die nicht unter Artikel 5 der Verordnung Nr. 2799/98 fielen, und alle Mitgliedstaaten wiesen eine Produktion in den Sektoren auf, die von dieser Vorschrift erfasst würden. Selbst wenn die mediterrane Landwirtschaft in irgendeiner Weise dis-

kriminiert würde, könnte dies Italien als einen teilnehmenden Mitgliedstaat nur hinsichtlich der Übergangsregelung der Verordnung Nr. 2800/98 berühren.

57. Zu den weiteren Rechtswidrigkeitsgründen weisen sowohl der Rat als auch die Kommission im Wesentlichen auf das Fehlen jeden substantiierten Vorbringens und auf das Ermessen des Gemeinschaftsgesetzgebers bei der Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte hin.

58. Ich kann dem Rat und der Kommission nur zustimmen: Die Italienische Republik hat keinen ihrer Anträge substantiiert.

59. Es ist klar, dass es im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik nie „Einheitsgrößen" gegeben hat und auch nie geben kann. Unterschiede in den Märkten verlangen unterschiedliche Vorgehensweisen, und die Art der Anpassung, die für die Kompensation von Währungsschwankungen erforderlich ist, wird je nach der Art der Beihilfe und der Art und Weise, in der die Landwirte sie erhalten, zwangsläufig unterschiedlich sein, wie die Kommission überzeugend dargelegt hat.

60. Auf dieses Erfordernis unterschiedlicher Behandlung wird in der vierten und fünften Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2799/98 hingewiesen, worin es heißt, dass „[i]m Fall einer deutlichen Währungsaufwertung, die neben den direkten Beihilfen auch die Preise und Beträge in Landeswährung beeinflusst,... die landwirtschaftlichen Einkommen unter bestimmten Voraussetzungen sinken können" und dass „[e]s... möglich sein [muss], die Auswirkungen deutlicher Währungsaufwertungen auf die Höhe bestimmter direkter Beihilfen in Landeswährung nach spezifischen, dem Wesen dieser Beihilfen entsprechenden Regeln auszugleichen".

61. Es trifft zu, dass die Präambel nicht jede einzelne Entscheidung für eine Vorschrift genau begründet; dies stellt meiner Meinung nach aber keinen Begründungsmangel dar, insbesondere da die Unterscheidung zwischen den unter die Artikel 4 bzw. 5 der Verordnung Nr. 2799/98 fallenden Kategorien auf die Verordnung Nr. 3813/92 zurückgeht und die verschiedenen Berechnungsmethoden nach Artikel 4 der Verordnung Nr. 2799/98 in der Verordnung Nr. 724/97 enthalten waren. Es sei lediglich darauf hingewiesen, dass die Frage, ob die Verpflichtung zur Angabe von Gründen erfüllt ist, unter Berücksichtigung des gesamten Kontexts zu beurteilen ist, und dass es, wenn sich einer Maßnahme der mit ihr verfolgte Zweck in seinen wesentlichen Zügen entnehmen lässt, unnötig wäre, eine besondere Begründung für jede der fachlichen Entscheidungen zu verlangen [19].

19 — Siehe z. B. Urteil vom 29. Februar 1996 in der Rechtssache C-122/94 (Kommission/Rat, Slg. 1996, I-881, Randnr. 29).

62. Vor diesem Hintergrund hat die Italienische Republik nicht dargelegt, weshalb die unterschiedlichen detaillierten Vorschriften, die in der Vergangenheit angewandt wurden, um auf Wechselkursschwankungen zu reagieren, nicht mehr geeignet gewesen sein sollen, um den bei der Einführung des Euro aufgetretenen Änderungen, die von gleicher Art waren, zu begegnen.

63. Da außerdem der angebliche Ermessensmissbrauch in dem Vorbringen der Italienischen Republik in keiner Weise substantiiert worden ist, komme ich zu dem Ergebnis, dass der zweite und der dritte Klagegrund ebenfalls zurückzuweisen sind.

Die Verordnungen der Kommission

64. Da die Italienische Republik kein eigenständiges Argument zur Gültigkeit der Verordnungen Nrn. 2808/98 und 2813/98 vorgetragen hat, ist ihr Antrag auf deren Nichtigerklärung zurückzuweisen, ohne dass irgendein Anlass zur Prüfung bestünde, ob dieser Antrag, wie die Kommission vorträgt, unzulässig ist.

Ergebnis

65. Ich bin daher der Ansicht, der Gerichtshof sollte

1. die Klage abweisen und

2. der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens auferlegen.