SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIEGBER ALBER

vom 18. Mai 2000 [1]

I — Einleitung

1. Mit der vorliegenden Nichtigkeitsklage wendet sich Portugal gegen eine Entscheidung der Kommission, mit der sie eine von Frankreich neu eingeführte Beihilfe für Likörweine und Branntweine genehmigte, indem sie erklärte, keine Einwände zu erheben. Die Klagegründe — die Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften und des Vertrages — beruhen vor allem auf den Vorwürfen, die Kommission habe das französische System der unterschiedlichen Besteuerung von Likörweinen und süßen naturreinen Weinen bei der Beurteilung der Beihilfe nicht hinreichend berücksichtigt — Likörweine unterliegen einer Steuer von 1400 FRF pro Hektoliter, das sind 9 FRF bzw. etwa 1,37 EUR pro Flasche, süße naturreine Weine dagegen einer Steuer von 350 FRF pro Hektoliter, das sind 2,25 FRF bzw. etwa 0,34 EUR pro Flasche. Außerdem sei nicht klar, unter welchen Bedingungen die Mittel vergeben würden.

1 — Originalsprache: Deutsch.

II — Die rechtlichen Grundlagen

2. Artikel 92 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 EG) besagt u. a.:

„(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 den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

(2)...

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

...

c) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

..."

3. Artikel 93 EG-Vertrag (jetzt Artikel 88 EG) besagt unter u. a.:

„...

(3) Die Kommission wird von jeder beabsichtigten Einführung... 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...."

4. Artikel 95 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 90 EG) besagt:

„Die Mitgliedstaaten erheben auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten weder unmittelbar noch mittelbar höhere inländische Abgaben gleich welcher Art, als gleichartige inländische Waren unmittelbar oder mittelbar zu tragen haben. Die Mitgliedstaaten erheben auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten keine inländischen Abgaben, die geeignet sind, andere Produktionen mittelbar zu schützen."

III — Sachverhalt

1. *Vorgeschichte des Rechtsstreits*

5. Aus Protest gegen die höhere Besteuerung ihrer Produkte verweigerten die Produzenten der Likörweine Pineau des Charentes, Floc de Gascogne und Macvin du Jura im Jahr 1993 und in der ersten Hälfte des Jahres 1994 die Zahlung der Verbrauchsteuern, soweit sie den auf natürliche Süßweine erhobenen Steuersatz übertrafen. Gleichzeitig reichte die nationale Vereinigung der Produzenten von Likörwein kontrollierter Herkunftsbezeichnung bei der Kommission eine Beschwerde gegen das in Frankreich auf Likörweine angewandte Steuersystem ein. Mitte 1994 beendeten die Likörweinproduzenten die Verweigerung der Steuerzahlungen. Der Vorsitzende der Vereinigung begründete dies in einem Zeitungsinterview damit, daß die französische Regierung als Ausgleich für die unterschiedliche Besteuerung für den Zeitraum 1994 bis 1997 jährliche Entschädigungen und Rückflüsse in Aussicht gestellt habe.

2. *Die streitgegenständliche Beihilfe*

6. Am 24. März 1995 legte die Vereinigung der portugiesischen Portweinexporteure, Associaçao de Empresas de Vinho do Porto (im folgenden: AEVP), bei der Kommission zwei Beschwerden ein. Eine Beschwerde bezog sich auf die Verletzung des Artikels 95 EG-Vertrag durch das französische Besteuerungssystem für Likörweine. Die andere Beschwerde betraf die Verletzung der Artikel 92 und 93 EG-Vertrag durch die von der französischen Regierung in Aussicht gestellten Kompensationsmaßnahmen zugunsten der französischen Produzenten. Letztere Beschwerde ist der Ausgangspunkt des vorliegenden Verfahrens.

7. Als Reaktion auf die von der AEVP eingereichte Beschwerde forderte die Kommission am 12. April 1995 die französischen Stellen auf, ihr die geplante Beihilfe anzuzeigen. Dieser Aufforderung kam die ständige Vertretung Frankreichs mit Schreiben vom 17. Juli 1995 nach. Danach plante die französische Regierung eine Beihilfe für Likörweine und Trinkbranntweine („eaux de vie") kontrollierter Herkunftsbezeichnung. In Beantwortung weiterer Anfragen der Kommission vom 10. August 1995, 31. Oktober 1995, 30. Januar 1996, 3. Juni 1996 und 12. August 1996 übermittelte die ständige Vertretung Frankreichs am 6. Oktober 1995, 12. Dezember 1995, 14. Februar 1996, 26. April 1996, 10. Juli 1996 sowie am 30. September 1996 der Kommission zusätzliche Informationen zu der geplanten Beihilfe. Das Schreiben der Kommission vom 30. Januar 1996 enthält eine Passage folgenden Inhalts:

„Après un examen préliminaire, il s'avère que ces dernières (informations) ne sont pas complètes et que des informations complémentaires sont donc nécessaires à un examen approfondi de ce projet."

Aufgrund einer Aufforderung der Kommission im Schreiben vom 3. Juni 1996, Ziffer 6, sagten die französischen Stellen im Schreiben vom 10. Juli 1996, Ziffer 6, u. a. zu, die Förderung von Investitionen in die Lagerhaltung aus dem Beihilfenvorhaben zu entfernen.

8. Im Februar 1996 erhielt die AEVP informell eine Mitteilung, daß gegenüber Frankreich die Einleitung des förmlichen Verwaltungsverfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag geplant sei. Da dieses aber unterblieb, forderte die AEVP am 29. Mai 1996 die Kommission auf, unverzüglich ein Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag einzuleiten und sie über den Stand der bisherigen Untersuchung der geplanten Beihilfe zu informieren. Am 19. Juli 1996 und am 2. September 1996 wiederholte die AEVP diese Aufforderung. Mit Schreiben vom 25. September 1996 schließlich forderte die AEVP die Kommission gemäß Artikel 175 EG-Vertrag (jetzt Artikel 232 EG) zum Tätigwerden auf.

3. *Die Kommissionsentscheidung*

9. Am 6. November 1996 beschloß die Kommission, keine Einwände gegen die

Beihilfe zu erheben, die dadurch genehmigt wurde. Mit dem Schreiben SG(96) D/9957 vom 21. November 1996 teilte die Kommission der französischen Regierung ihre Entscheidung mit. Eine Zusammenfassung der Entscheidung wurde am 6. März 1997 im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht [2].

10. Im Schreiben vom 21. November 1996 wird die vorgesehene Beihilfe in zwei Teile — der eine betreffend die Werbung, der andere ist technischer Natur — gegliedert. Letzterer bezweckt die technische Unterstützung, Forschungsförderung und Investitionsbeihilfen [3]. Die Kommission weist in diesem Schreiben vor allem darauf hin, daß die Beihilfe alle einschlägigen Regeln, Praktiken und Gemeinschaftsrahmen einhalte.

11. Hinsichtlich der Finanzierungsweise der Beihilfen zur Werbung betont die Kommission, daß zum Zweck der Finanzierung erhobene parafiskalische oder freiwillige Abgaben Importprodukte nicht belasten dürften. Bei der Durchführung seien insbesondere die „Mitteilung der Kommission betreffend die staatliche Förderung des Absatzes von landwirtschaftlichen und Fischereierzeugnissen“ [4] sowie die „Rahmenregelung für einzelstaatliche Beihilfen im Bereich der Werbung für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ausgenommen Fischereierzeugnisse) und bestimmte nicht in Anhang II des EWG-Vertrags genannte Erzeugnisse“ [5] zu beachten. Beide Texte enthalten inhaltliche Maßstäbe für die Gestaltung staatlich geförderter Werbung. Die Rahmenregelung verbietet darüber hinaus die Förderung unternehmensbezogener Werbung. Sie erlaubt die Förderung von Werbung bis zu einer Förderungshöhe von maximal 50 %, wenn die Beihilfe korrekt notifiziert wurde, in den folgenden Fällen:

— für Überschußprodukte,

— für Alternativprodukte,

— für besondere Produkte aus benachteiligten Regionen,

— für Produkte, die typischerweise von kleinen und mittleren Unternehmen hergestellt werden oder

— für qualitativ hochwertige bzw. der Gesundheit förderliche Produkte.

12. Hinsichtlich der Beihilfen zur Forschung verweist die Kommission insbe-

2 — ABl. C 70, S. 14.

3 — Vorhaben der Weinherstellung („conditionnement“) und der Vermarktung.

4 — ABl. C 272 vom 28. Oktober 1986, S. 3.

5 — ABl. C 302 vom 12. November 1987, S. 6.

sondere auf den „Gemeinschaftsrahmen für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen“ [6], der im hier einschlägigen Abschnitt die Möglichkeit einer Genehmigung nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag nennt, im übrigen aber eine umfassende Abwägung unter Berücksichtigung von Wettbewerb und Handel verlangt [7], sowie den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen [8], der diese Unternehmenstypen definiert und Förderungshöchstgrenzen festsetzt, innerhalb deren die Kommission Beihilfen genehmigen kann.

13. Im Hinblick auf Investitionsbeihilfen verlangt die Kommission schließlich insbesondere die Einhaltung der Bedingungen, die in den „Hinweisen über Beihilfen im Zusammenhang mit Investitionen in die Verarbeitung und die Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte“ im Schreiben vom 20. Oktober 1995 [9] enthalten sind. Sie sehen die entsprechende Anwendung der Kriterien der Entscheidung 94/173/EG der Kommission vom 22. März 1994 zur Festlegung der Auswahlkriterien für Investitionen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse [10] vor, die ihrerseits die Verordnung des Rates (EWG) Nr. 866/90 vom 29. März 1990 zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse [11] umsetzt. Beide Rechtsakte betreffen unmittelbar die Förderung entsprechender Vorhaben durch europäische Agrarfonds.

14. Da Frankreich die Einhaltung dieser Vorschriften zugesichert habe, kam die Kommission zu dem Schluß, daß alle Elemente der Beihilfe unter Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag fielen. Dementsprechend entschied die Kommission, keine Einwände zu erheben.

15. Gegen diese Entscheidung erhob die Portugiesische Republik am 29. Mai 1997 Klage.

16. Dem Rechtsstreit sind auf seiten der Klägerin das Königreich Spanien, auf seiten der Beklagten die Französische Republik als Streithelfer beigetreten.

17. Aufgrund eines anordnenden Beschlusses des Gerichtshofes vom 21. September 1999 legte die Kommission den die Beihilfe betreffenden Schriftwechsel mit der französischen Regierung vor.

6 — ABl. C 45 vom 17. Februar 1996, S. 5.
7 — Ziffer 5.1.
8 — ABl. C 213 vom 23. Juli 1996, S. 4.
9 — ABl. C 29 vom 2. Februar 1996, S. 4.
10 — ABl. L 79, S. 29.
11 — ABl. L 91, S. 1.

4. *Klageantrag und Gegenanträge*

18. Die Klägerin beantragt,

— die Entscheidung der Kommission vom 6. November 1996 betreffend die staatliche Beihilfe Nr. N 703/95 — Frankreich für nichtig zu erklären,

— der Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

19. Die Kommission beantragt,

— die Klage insoweit als unzulässig, hilfsweise als unbegründet, abzuweisen, als die Klägerin sich auf Artikel 92 in Verbindung mit Artikel 95 des Vertrages stützt,

— die Klage im übrigen als unbegründet abzuweisen,

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

20. Auf das Vorbringen der Beteiligten wird im folgenden näher eingegangen.

IV — Rechtliche Würdigung

1. *Zur Zulässigkeit*

Parteivortrag

21. Die Kommission vertritt die Auffassung, die Klage sei teilweise unzulässig. Die Klägerin meine zwar, die Rechtswidrigkeit der Kommissionsentscheidung ergebe sich daraus, daß die gegenständliche Beihilfe die vermeintlich diskriminierende Wirkung des französischen Systems der Besteuerung von süßen naturreinen Weinen und Likörweinen verstärke. Diskriminierende Abgaben seien aber gemäß Artikel 95 des Vertrages zu beurteilen. Die Kommission könne sie lediglich im Wege eines Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Artikel 169 (jetzt Artikel 226 EG) des Vertrages, jedoch nicht im Rahmen einer Beihilfenentscheidung gemäß Artikel 93 des Vertrages beanstanden. Die Entscheidung über die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens liege ausschließlich bei der Kommission und sei einer gerichtlichen Überprüfung nicht zugänglich. Mit diesem Klagegrund versuche Portugal daher, die Grenzen des gemeinschaftlichen Rechtsschutzsystems zu sprengen.

22. Portugal setzt dieser Argumentation mit Unterstützung Spaniens entgegen, daß die Klage nicht auf eine Durchsetzung von Artikel 95 EG-Vertrag gerichtet sei, sondern lediglich die Berücksichtigung von Umständen bei der Anwendung von Artikel 92 EG-Vertrag verlange, die Artikel 95 EG-Vertrag allerdings berührten.

Stellungnahme

23. Wie Portugal und Spanien vortragen, ist dieses Angriffsmittel so zu verstehen, daß die behauptete Verletzung von Artikel 95 des Vertrages lediglich ein Argument darstellt, das die Verletzung von Artikel 92 des Vertrages begründen soll. Ob eine derartige Verletzung diese Wirkung entfalten kann, ist im Rahmen der Auslegung von Artikel 92 des Vertrages zu beurteilen und damit eine Frage der Begründetheit. Die Klage ist daher im Hinblick auf dieses Angriffsmittel zulässig.

2. *Begründetheit*

24. Die Klägerin stützt ihre Klage auf die Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften sowie auf die Verletzung des Vertrages und der bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnormen.

a) Die Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften

25. Im Rahmen dieses Klagegrundes rügt sie zum einen die Nichteröffnung des in Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag vorgesehenen förmlichen Verwaltungsverfahrens. Zum anderen macht sie einen Verstoß gegen die in Artikel 190 EG-Vertrag (jetzt Artikel 253 EG) verankerte Begründungspflicht beim Erlaß von Rechtsakten geltend.

aa) Die Nichteröffnung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag

— Die Eröffnungspflicht

Parteivorbringen

26. Die Klägerin ist der Auffassung, daß die Kommission im vorliegenden Fall verpflichtet gewesen wäre, das kontradiktorische Verwaltungsverfahren zu eröffnen. Unter Bezugnahme auf das Urteil in der Rechtssache Lorenz [12] weist sie darauf hin, daß der Gerichtshof die maximale Dauer der Vorprüfungsphase nach Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag auf 2 Monate begrenzt habe. Außerdem sei die Eröffnung des Verwaltungsverfahrens auch immer

12 — Urteil vom 11. Dezember 1973 in der Rechtssache 120/73 (Slg. 1973, 1471).

dann unausweichlich, wenn die Kommission bei der Prüfung einer geplanten Beihilfe auf ernste Schwierigkeiten stoße.

27. Durch die Vorverlagerung der vertieften Überprüfung der geplanten Beihilfe aus dem Verwaltungsverfahren in die Vorprüfungsphase habe die Kommission die Verfahrensregeln des Artikels 93 EG-Vertrag verfälscht und dabei die Verfahrensgarantien anderer Beteiligter mißachtet, die ihre Standpunkte hätten einbringen können.

28. Nach Meinung der Klägerin ist es offensichtlich, daß die Kommission im Rahmen der Vorprüfung die Vertragskonformität der geplanten Beihilfe nicht sofort positiv beurteilen konnte und daß sie daher bei der Überprüfung der Beihilfe auf ernsthafte Schwierigkeiten gestoßen war. Es bedurfte einer fast 19 Monate andauernden Untersuchung einschließlich eines längeren Schriftwechsels zwischen der Kommission und der französischen Regierung, bevor die Kommission die angegriffene Entscheidung erließ.

29. Nach dem klägerischen Vortrag ergibt sich die Verpflichtung zur Eröffnung des Verwaltungsverfahrens insbesondere aus folgenden Umständen:

— Die von der französischen Regierung erlassenen Maßnahmen seien sehr umstritten. Sie seien Gegenstand von Beschwerden anderer Erzeuger aus zwei Mitgliedstaaten bei der Kommission.

— Nach den veröffentlichten Aussagen der von der Beihilfe begünstigten Erzeugervereinigungen diene die Beihilfe der Kompensation für die diskriminierende Besteuerung bei Likörweinen.

— Die französische Regierung habe die geplante Beihilfe nicht von sich aus, sondern erst nach Aufforderung durch die Kommission angezeigt.

— Die Kommission habe von der französischen Regierung Garantien und weitere Aufklärung verlangt, was zu Veränderungen und Anpassungen der ursprünglich geplanten Beihilfe geführt habe.

30. Darüber hinaus weist die Klägerin darauf hin, daß die Kommission einen der Beschwerdeführer, nämlich die AEVP, über ihre Absicht, das förmliche Verwaltungsverfahren einzuleiten, informiert habe. Eine Erklärung dafür, warum sie diese Absicht aufgab, habe die Kommission nie gegeben.

31. Die spanische Regierung, die die Klägerin unterstützt, rügt ebenfalls eine Ver-

letzung des Artikels 93 EG-Vertrag durch die Kommission. Da die Vorprüfungsphase der Kommission nur eine erste Meinungsbildung über die Vereinbarkeit geplanter Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt ermöglichen solle, hätte die Kommission die geplante Beihilfe nicht allein aufgrund der durchgeführten Vorprüfung genehmigen dürfen. Indem die Kommission auf die Einleitung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag verzichtete, hätten die anderen Verfahrensbeteiligten der Kommission nicht ihren Standpunkt darlegen können, so daß die Kommission bei der Entscheidungsfindung nicht umfassend informiert gewesen sei. Schließlich hätte schon angesichts von Ablauf und Dauer der Vorprüfung das Verwaltungsverfahren eingeleitet werden müssen.

32. In der mündlichen Verhandlung betonte die Vertreterin der spanischen Regierung, es genüge keinesfalls, daß die französischen Stellen lediglich versicherten, daß die Beihilfe französische Produzenten von Likörweinen nicht für die steuerliche Benachteiligung gegenüber süßen naturreinen Weinen kompensiere. Vielmehr sei die Kommission verpflichtet gewesen, diesem Vorwurf nachzugehen. Dies hätte angesichts der unbefriedigenden französischen Angaben nur im Wege eines Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag geschehen können.

33. Die Kommission vertritt den Standpunkt, daß das förmliche Verwaltungsverfahren immer dann eröffnet werden müsse, wenn bei der Prüfung der Vertragskonformität einer Beihilfe ernste Schwierigkeiten aufträten oder wenn die aufgetretenen Schwierigkeiten nicht bis zum Ende der Vorprüfungsphase überwunden werden könnten. Nach Auffassung der Kommission lag ein solcher Fall aber nicht vor.

34. Die Benachrichtigungen der Mitgliedstaaten über geplante Beihilfen seien in unwichtigen Punkten oft unvollständig und unpräzise. Streng genommen handele es sich dabei gar nicht um Notifizierungen im Sinne des Artikels 93 Absatz 3 EG-Vertrag, sondern um eine Orientierung der Kommission über die Maßnahmen, die ein Mitgliedstaat verabschieden wolle. Daher müsse die Kommission in der Vorprüfungsphase zusätzliche Informationen und Bestätigungen einholen, um die geplante Beihilfe im Detail auf die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben abzustimmen. Diese Feinabstimmung betreffe aber wie im vorliegenden Fall nur zweitrangige Aspekte und Durchführungsmodalitäten einer Beihilfe. Der Kommission müsse deshalb hinsichtlich der Überwindbarkeit von Schwierigkeiten bei der Prüfung eines notifizierten Beihilfevorhabens ein gewisser Beurteilungsspielraum eingeräumt werden. Diese Schwierigkeiten könnten schließlich auch von untergeordneter Bedeutung sein.

35. Die Kommission ist außerdem der Ansicht, daß die Zweimonatsfrist für die Eröffnung des Verwaltungsverfahrens erst in dem Moment zu laufen beginne, in dem der Kommission alle erforderlichen Unterlagen vorlägen, um die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Vertrag prüfen zu können. Die Kommission beruft sich in diesem Zusammenhang auf das Urteil in der Rechtssache 301/87 [13].

13 — Urteil vom 14. Februar 1990 [Frankreich/Kommission (Boussac), Slg. 1990, 307, Randnrn. 27 f.].

36. Im Hinblick auf eventuelle Schwierigkeiten bei der Beurteilung, ob das Beihilfevorhaben genehmigungsfähig sei, verweist die Kommission darauf, daß das streitgegenständliche Vorhaben offensichtlich mit den einschlägigen Leitlinien übereinstimme. In der mündlichen Verhandlung räumte die Vertreterin der Kommission zwar ein, daß die Kommission nicht zwingend an diese Leitlinien gebunden sei, doch bedürfe eine Abweichung einer in „Stahlbeton" — so die Vertreterin der Kommission — gegossenen Rechtfertigung. Eine solche sei im vorliegenden Fall nicht gegeben.

37. Die französische Regierung ist zunächst der Auffassung, daß aus dem Urteil in der Rechtssache Lorenz [14] nicht gefolgert werden könne, daß die Vorprüfungsphase generell und absolut auf zwei Monate beschränkt sei. Die Verpflichtung der Kommission zur Eröffnung des Verwaltungsverfahrens hänge allein davon ab, ob sie bei der Prüfung der Vereinbarkeit der geplanten Beihilfe mit dem Vertrag auf ernste Schwierigkeiten stoße.

38. Sie geht davon aus, daß angesichts der rechtlichen und tatsächlichen Umstände des Falles die lange Vorprüfungsphase keinen Verstoß gegen Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag darstelle. Zwischen den französischen Behörden und der Kommission habe ein Dialog stattgefunden, der nicht wie sonst üblich mit der Notifikation eines vollständig ausgearbeiteten Beihilfevorhabens, sondern bereits in der Planungsphase der späteren Beihilfe begonnen habe. Die erst im Zeitpunkt der Notifikation beginnende Zweimonatsfrist müsse daher ab dem Schreiben der französischen Regierung vom 23. September 1996 berechnet werden.

39. Schließlich meint die französische Regierung, daß die Klägerin keine Anhaltspunkte für die Natur der ernsten Schwierigkeiten der Kommission gegeben habe. Die geplante Beihilfe habe nämlich im Verlauf der Prüfung durch die Kommission keine wesentliche Veränderung erfahren. In der mündlichen Verhandlung wies der Vertreter der französischen Regierung außerdem darauf hin, daß der Kommission die Lage auf dem europäischen Markt für Likörweine bekannt gewesen sei. Schließlich habe sie kurz vor Beginn des Beihilfeverfahrens Gemeinschaftsbeihilfen für Madeira eingeführt [15], wobei keine Bedenken erhoben worden seien.

Stellungnahme

40. Bei der Frage, unter welchen Bedingungen die Kommission zur Eröffnung des förmlichen Verwaltungsverfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag verpflichtet ist, geht es zum einen um die zeitliche Komponente, nämlich um die Frage der Einhaltung der Zweimonatsfrist für den Abschluß der Vorprüfungsphase. Zum anderen sind die materiellen Voraussetzungen für die zwingende Eröffnung des Verwaltungsverfahrens zu erörtern, wie sie in der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes ihren Niederschlag gefunden haben.

41. Allein das Verstreichen der Zweimonatsfrist führt nicht automatisch die

14 — Urteil in der Rechtssache 120/73 (zitiert in Fußnote 12).

15 — Verordnung Nr. 3233/92 (EWG) der Kommission vom 5. November 1992 (ABl. L 321, S. 11).

Verpflichtung der Kommission herbei, das kontradiktorische Verwaltungsverfahren zu eröffnen. Der Gerichtshof fordert im Urteil in der Rechtssache Lorenz [16], daß die Kommission die Vorprüfungsphase mit der gebotenen Eile in einer angemessenen Frist abschließe. In Anlehnung an die Artikel 173 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 230 EG) und 175 EG-Vertrag sieht er einen Zeitraum von zwei Monaten als angemessen an [17]. Diese Zweimonatsfrist bezweckt aber vor allem den Schutz desjenigen Mitgliedstaats, der die Einführung einer Beihilfe plant und wegen der Untätigkeit der Kommission keine Klarheit darüber erhält, ob die geplante Beihilfe mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Der betroffene Mitgliedstaat kann nämlich nach Ablauf von zwei Monaten der Kommission den Vollzug der Beihilfe anzeigen. Will die Kommission dies nicht hinnehmen, so ist sie gezwungen, das förmliche Verwaltungsverfahren nach Artikel 93 Absatz 2 einzuleiten. Die Zweimonatsfrist dient daher nicht in erster Linie dem Schutz der Verfahrensrechte im Verwaltungsverfahren zu beteiligender Dritter.

42. Daraus erklärt sich das Urteil in der Rechtssache 84/82 [18] zur Entscheidung der Kommission, keine Einwände gegen eine belgische Beihilfe zu erheben. Auch dort ging es um die Garantie der Rechte anderer Verfahrensbeteiligter, insbesondere des klagenden Mitgliedstaats Deutschland. Der Gerichtshof begründete eine Verpflichtung der Kommission zur Eröffnung des förmlichen Verwaltungsverfahrens nicht einfach mit der Prüfungsfrist von mehr als 16 Monaten. Vielmehr unterschied der Gerichtshof zwischen Vorhaben, die keine Schwierigkeiten oder lediglich solche aufwerfen, welche die Kommission in der Vorprüfungsphase überwinden kann, und Vorhaben, bei deren Prüfung sie auf „ernste Schwierigkeiten" stößt, die es notwendig erscheinen lassen, den anderen Mitgliedstaaten und den Betroffenen Gelegenheit zu geben, ihre Auffassungen vorzutragen.

43. Daher ist zu prüfen, ob das vorliegende Beihilfevorhaben „ernste Schwierigkeiten" aufwarf. Welche Umstände solche Schwierigkeiten sind, hat der Gerichtshof bislang noch nicht abschließend definiert. In der Rechtssache 84/82 [19] sah der Gerichtshof es als ausreichend an, daß die Kommission und Belgien über mehr als 16 Monate miteinander verhandelten, um das Beihilfevorhaben wesentlich zu verändern.

44. Vorliegend dauerten die Kontakte fast 19 Monate. Im Rahmen dieses Dialogs verzichtete Frankreich auf Verlangen der Kommission darauf, Beihilfen für Investitionen in die Lagerhaltung zu gewähren [20]. Im übrigen beschränkte sich der Briefwechsel zwischen Frankreich und der Kommission auf die Präzisierung von Angaben über das Vorhaben. In der Rechtssache Matra [21] schloß der Gerichtshof aus, daß bloße Präzisierungen von Angaben

16 — Urteil in der Rechtssache 120/73 (zitiert in Fußnote 12).

17 — Urteil in der Rechtssache 120/73 (zitiert in Fußnote 12, Randnr. 4).

18 — Urteil vom 20. März 1984 (Deutschland/Kommission, Slg. 1984, 1451, Randnrn. 13 ff.); ähnlich im Urteil vom 15. Juni 1993 in der Rechtssache C-225/91 (Matra/Kommission, Slg. 1993, I-3203) und implizit auch im Urteil des Gerichts erster Instanz vom 28. September 1995 in der Rechtssache T-95/94 (Sytraval/Kommission, Slg. 1995, II-2651) und im Urteil vom 2. April 1998 zum zugehörigen Rechtsmittel, der Rechtssache C-367/95 P (Kommission/Sytraval, Slg. 1998, I-1719), wo eine Bearbeitungsdauer von 51 Monaten im Raum stand.

19 — Urteil in der Rechtssache 84/82 (zitiert in Fußnote 18, Randnrn. 14 ff.).

20 — Aufforderung der Kommission im Schreiben vom 3. Juni 1996, Ziffer 6; Zustimmung im Schreiben der französischen Stellen vom 10. Juli 1996, Ziffer 6.

21 — Urteil in der Rechtssache C-225/91 (zitiert in Fußnote 18, Randnr. 38).

über das Beihilfenvorhaben bereits ernste Schwierigkeiten darstellten, sondern verlangte wesentliche Veränderungen des Vorhabens aufgrund von Auflagen der Kommission. Da die Kommission erst auf Vorhalt in der mündlichen Verhandlung einräumte, daß der Briefwechsel überhaupt zu Änderungen geführt habe, ist davon auszugehen, daß zumindest sie die Änderung für unwesentlich erachtete. Diese Einschätzung läßt sich kaum überprüfen, weil vorliegend genaue Angaben zur Bedeutung dieser Änderung im Gesamtzusammenhang der Beihilfe fehlen. Aus dem Briefwechsel zwischen Frankreich und der Kommission läßt sich allerdings schließen, daß für dieses Element der Beihilfe nur ein Bruchteil der Investitionsbeihilfen von insgesamt 5,7 Mio. FRF bei einem Gesamtvolumen der Beihilfe von etwa 24,6 Mio. FRF angesetzt waren, vermutlich also weniger als 10 % des Beihilfevolumens betroffen waren. Es erschiene vertretbar, wenn die Kommission diese einzige ersichtliche Änderung des Vorhabens noch nicht zum Anlaß genommen hätte, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag zu eröffnen.

45. Anlaß zur Eröffnung eines Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag hätte aber bestanden, wenn — wie im Urteil zu der Rechtssache Cook — „bei den Wertungen, auf die sich die Kommission gestützt hat,..., Schwierigkeiten bestanden haben, die die Eröffnung dieses Verfahrens gerechtfertigt hätten“ [22]. Die dort behandelte Beihilfe berührte Märkte für besondere Stahlgießereiprodukte, während die Kommission nur über allgemeine Daten zum Teilbereich Stahlgießerei verfügte, die darüber hinaus die Lage auf diesem Markt als schwierig erscheinen ließen. Die nach Auffassung des Gerichtshofes notwendige eingehendere Untersuchung der betroffenen Märkte konnte nur in dem Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag erfolgen.

46. Auch im vorliegenden Fall mußte die Kommission bei der Anwendung von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c des EG-Vertrags Wertungen über das gemeinsame Interesse vornehmen, dem die Beihilfen nicht zuwiderlaufen dürfen. Zwar beruft sie sich darauf, daß die von ihr genannten Leitlinien [23] die Voraussetzungen für die Genehmigungsfähigkeit der vorliegenden Beihilfen bereits im Hinblick auf diese Ausnahme abschließend konkretisieren. Die Kommission hat sich jedoch in diesen Texten meist einen Beurteilungsspielraum vorbehalten, in dessen Rahmen sie die besonderen Umstände der jeweiligen Beihilfe berücksichtigen kann. Zwar scheinen die Rahmenregelung für einzelstaatliche Beihilfen im Bereich der Werbung für landwirtschaftliche Erzeugnisse und die Hinweise über Beihilfen im Zusammenhang mit Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte keinen Beurteilungsspielraum einzuräumen. Insofern besteht allerdings zumindest Raum für Überlegungen, ob diese Leitlinien im Hinblick auf die vorliegende Beihilfe nicht hinter den Anforderungen von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag zurückbleiben, so daß unmittelbar auf den Vertrag zurückzugreifen wäre. Denn wie der Gerichtshof in der Rechtssache Deufil feststellte, können Texte dieses Typs „lediglich Leitlinien für das künftige

22 — Urteil vom 19. Mai 1993 in der Rechtssache C-198/91 (Cook/Kommission, Slg. 1993, I-2487, Randnr. 31).

23 — Siehe oben, Nrn. 12 ff.

Vorgehen der Kommission"... aber „keine Ausnahmeregelung zu den Artikeln 92 und 93 EWG-Vertrag" [24] beinhalten. Darüber hinaus scheinen die Leitlinien zur Investitionsförderung auch nach ihrem Wortlaut nur einen absoluten Mindeststandard festzulegen.

47. Zugleich bestand Anlaß, der Ausschöpfung dieser Beurteilungsspielräume besondere Aufmerksamkeit zu schenken. In dem Vertragsverletzungsverfahren, das dem Urteil in der Rechtssache 196/85 [25] zugrunde lag, war die Kommission noch der Auffassung, daß Frankreich durch die unterschiedliche Besteuerung von süßen naturreinen Weinen und Likörweinen eingeführte Produkte diskriminierte. Der Gerichtshof sah diese Ungleichbehandlung zwar als im Rahmen von Artikel 95 EG-Vertrag gerechtfertigt an, doch ist festzuhalten, daß aufgrund dieser Besteuerung die Wettbewerbsposition von Likörweinen auf dem französischen Markt bereits belastet ist [26]. Der Steuerstreik der französischen Erzeuger von Pineau des Charentes, Floc de Gascogne und Macvin du Jura sowie die Beschwerde des Verbandes der französischen Likörweinproduzenten kontrollierter Herkunftsbezeichnungen bei der Kommission bestätigen diese Einschätzung. Die Einstellung des Steuerstreiks, nachdem die gegenständliche Beihilfe versprochen wurde, zwingt zu der Annahme, daß diese Erzeuger durch die Beihilfe gegenüber ausländischen Erzeugern Wettbewerbsvorteile erlangen. Hierfür sprechen auch die Beschwerden der AEVP und des spanischen Verbandes der Sherryproduzenten bei der Kommission, die sich gegen die Beihilfe und das Besteuerungssystem richten. Des weiteren ging die Kommission offenbar zwischenzeitlich selbst von der Notwendigkeit einer eingehenderen Prüfung der geplanten Beihilfe aus. Jedenfalls begründete sie ihre Anforderung weiterer Informationen gegenüber der französischen Regierung gerade damit, daß ein „examen approfondi" erforderlich sei. Zumindest ein Bediensteter der Kommission kündigte sogar kurz darauf der AEVP mündlich die Einleitung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag an. Schließlich muß vor diesem Hintergrund auch die lange Verfahrensdauer als ein weiteres Indiz für ernste Schwierigkeiten bei der Bewertung der Marktlage angesehen werden.

48. Dies alles würde noch nicht zu der Einleitung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag zwingen, hätte die Kommission auf Untersuchungen des französischen Marktes für Likörweine zurückgreifen können, aus denen sich ergibt, daß die Beihilfe dem gemeinsamen Interesse gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag nicht zuwiderläuft. Dafür ist aber im vorliegenden Verfahren nichts ersichtlich. Die Kommission behauptet lediglich, daß den von ihr genannten allgemeinen Maßnahmen entsprechende Untersuchungen zu Grunde lägen und verweist im übrigen darauf, daß sie keine hinreichenden Kapazitäten für derartige Einzelfalluntersuchungen hätte.

49. Anhaltspunkte für marktspezifische Untersuchungen sind jedoch lediglich in den „Hinweisen über Beihilfen im Zusammenhang mit Investitionen in die Verar-

24 — Urteil vom 24. Februar 1987 in der Rechtssache 310/85 (Deufil, Slg. 1987, 901, Randnr. 22); vgl. auch das Urteil des Gerichts erster Instanz vom 5. November 1997 in der Rechtssache T-149/95 (Ducros/Kommission, Slg. II-2031, Randnr. 61 mit weiteren Nachweisen).

25 — Urteil vom 7. April 1987 (Kommission/Frankreich, Slg. 1987, 1597).

26 — Zur Berücksichtigung dieser Belastung siehe im folgenden Nrn. 87 ff.

beitung und die Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte" im Schreiben vom 20. Oktober 1995[27] enthalten. Sie verweisen auf allgemeine Untersuchungen der betroffenen Märkte, welche der in der Beihilfenkontrolle analog anzuwendenden Kommissionsentscheidung 94/173[28] zur Festlegung der Auswahlkriterien für Investitionen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse vorangegangen sind. Diese Entscheidung enthält in Ziffer 2.11 des Anhangs lediglich allgemeine Regeln für die Begrenzung der Gemeinschaftsteilfinanzierung von Vorhaben im Sektor Wein und Alkohol. Der Markt für Likörweine und süße naturreine Weine in Frankreich findet keine besondere Erwähnung.

50. Auch soweit die französische Regierung auf die Gemeinschaftsbeihilfen für Madeira verweist, liegen diesen keine ersichtlichen Untersuchungen des französischen Marktes zu Grunde. Die Verordnung Nr. 3233/92 beinhaltet lediglich Durchführungsvorschriften für die Verordnung (EWG) Nr. 1600/92[29], deren wirtschaftliche Erwägungen ihrerseits vor allem auf der besonderen Randlage Madeiras beruhen.

51. Daher fehlt bislang jeglicher Anhaltspunkt dafür, daß die Kommission ihre Entscheidung, keine Einwände zu erheben, aufgrund einer hinreichenden Aufklärung der Tatsachen traf. Sie hätte demnach das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag einleiten müssen, um unter Beteiligung interessierter Parteien die notwendigen Untersuchungen durchzuführen.

— Zur Wesentlichkeit des Verfahrensverstoßes

Parteivorbringen

52. Hilfsweise weist die Kommission unter Bezugnahme auf das Urteil in der Rechtssache 142/87[30] darauf hin, daß auch die Eröffnung des Verwaltungsverfahrens zu keinem anderen Ergebnis geführt hätte bzw. hätte führen können. Die das Verwaltungsverfahren abschließende Entscheidung würde jedenfalls die Elemente enthalten, die sich bereits in der angegriffenen Entscheidung fänden und darauf gerichtet seien, die Einhaltung der zwingenden Vorschriften des Beihilferechts zu sichern. Die Klägerin habe keine Anhaltspunkte dafür geliefert, wie das Vorbringen anderer Verfahrensbeteiligter die Kommissionsentscheidung hätte beeinflußen können. Die Nichteröffnung des Verwaltungsverfahrens stelle daher keine Verletzung einer wesentlichen Verfahrensvorschrift dar.

53. Dem setzt die Klägerin auf Grundlage der gleichen Rechtsprechung entgegen, daß es nicht ihr zukomme, nachzuweisen, daß die Durchführung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag zu einem anderen Ergebnis geführt hätte, sondern daß im Gegenteil die Kommission nachweisen müsse, daß dieses Verfahren zu keinem anderen Ergebnis hätte führen können. Da sich im vorliegenden Fall aber gerade wegen der Verletzung der Verfahrensregeln die Beteiligten nicht äußern

27 — Zitiert in Fußnote 9, unter 2.

28 — Zitiert in Fußnote 10.

29 — Verordnung des Rates vom 15. Juni 1992 zum Erlaß von Sondermaßnahmen für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse zugunsten der Azoren und Madeiras (ABl. L 173 vom 27. Juni 1992, S. 1).

30 — Urteil vom 21. März 1990 [Belgien/Kommission (Tubemeuse), Slg. 1990, 959, Randnr. 48].

konnten, sei es unmöglich festzustellen, ob die Entscheidung bei Beachtung der Verfahrensregeln anders ausgefallen wäre.

Stellungnahme

54. Ein Verfahrensverstoß zieht nur dann die Nichtigkeit der Entscheidung nach sich, wenn es sich um einen wesentlichen Verstoß handelt.

55. Die Auffassung der Kommission basiert auf einer Analogie zwischen der Nichteröffnung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag und dem Unterlassen einer Anhörung. Sie stützt sich dabei auf den Umstand, daß erst das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag bei Beihilfeuntersuchungen der Kommission eine Beteiligung von interessierten Dritten einschließlich ihrer Anhörung erlaubt. Eine wesentliche Verletzung von Anhörungsrechten ist aber in der Regel nur dann anzunehmen, wenn ihre Ausübung das Ergebnis des Verfahrensausgangs beeinflussen kann. Diese Möglichkeit, den Verfahrensausgang zu beeinflußen, schließt der Gerichtshof (beispielsweise in dem von der Kommission genannten Urteil zu einer Beihilfeentscheidung) aus, wenn eine unterbliebene Anhörung nur Dokumente betroffen hätte, die keine für die Kommission oder die anzuhörenden Parteien neuen Informationen enthielten [31].

31 — Urteile in der Rechtssache 301/87 (zitiert in Fußnote 13, Randnr. 31) und in der Rechtssache 142/87 (zitiert in Fußnote 30, Randnr. 48).

56. Der vorliegende Fall zeigt jedoch, daß für eine solche Analogie dann kein Raum ist, wenn die Kommission das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag eröffnen muß. Ginge es lediglich um eine Anhörung zu bekannten Tatsachen, so fehlte es an den „ernsten Schwierigkeiten", welche die Verfahrenseröffnung voraussetzt. Vielmehr unterließ es die Kommission hier, Informationen einzuholen, die überhaupt erst Gegenstand einer Anhörung hätten werden können. Daher liegt immer ein wesentlicher Verfahrensverstoß vor, wenn die Kommission die gebotene Einleitung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag unterläßt. Demnach ist die Kommissionsentscheidung aufzuheben, weil die Kommission das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag nicht eingeleitet hat, obwohl im Rahmen der Prüfung ernsthafte Schwierigkeiten aufgetreten sind.

57. Aufgrund dieses Ergebnisses sind die nachfolgenden Überlegungen zu den weiteren Angriffsmitteln lediglich ergänzender Natur.

bb) Die Frage der ausreichenden Begründung der Kommissionsentscheidung

Parteivorbringen

58. Nach Auffassung der Klägerin ist die Kommissionsentscheidung vom 6. Novem-

ber 1996, so wie sie im Amtsblatt veröffentlicht wurde, nicht ausreichend begründet. Es fehle dort an einer Analyse des relevanten Marktes und der Wettbewerbsbedingungen auf diesem Markt. Die Kommission habe auch in der veröffentlichten Entscheidung keine Bewertung der Handelsströme innerhalb der Gemeinschaft und der Marktauswirkung der geplanten Beihilfe vorgenommen. Schließlich fehle auch die Angabe der Rechtsgrundlagen.

59. Die Klägerin vertritt zwar den Standpunkt, daß sich ihre Klage nur gegen die Entscheidung richte, wie sie im Amtsblatt veröffentlicht wurde, da an die Veröffentlichung verfahrensrechtliche Konsequenzen — insbesondere der Fristbeginn für eine Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 173 Absatz 5 EG-Vertrag — geknüpft seien. Sie weist aber gleichwohl darauf hin, daß auch in dem Schreiben der Kommission vom 21. November keine Analyse des relevanten Marktes vorgenommen werde. Außerdem entbinde der bloße Verweis auf Beihilferahmen im Bereich der Landwirtschaft die Kommission nicht von ihrer Verpflichtung, zumindest eine summarische Bewertung der Folgen der von ihr genehmigten Maßnahmen für den relevanten Markt vorzunehmen.

60. Im Zusammenhang mit dem Klagegrund der Verletzung des Vertrages rügt die Klägerin schließlich, daß die Entscheidung keine Angaben über die Kriterien und Formen der praktischen Anwendung der Beihilfe enthalte. Es sei unklar, in welcher rechtlichen Form und durch welche staatlichen Stellen die Beihilfe durchgeführt und wie die Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben kontrolliert werde. Insbesondere sei unbekannt, wie die Beihilfen für Werbung verteilt und welche Forschungsvorhaben anhand welcher Kriterien unterstützt würden. Die Reichweite der technischen Unterstützung und die Bedingungen für die Gewährung von Investitionsbeihilfen seien nicht erkennbar.

61. Die Kommission hebt hervor, daß allein der vollständige Text, so wie er der französischen Regierung mitgeteilt worden ist, für die Frage der ausreichenden Begründung im Sinne des Artikels 190 EG-Vertrag maßgeblich sei. Die Veröffentlichung einer Zusammenfassung im Amtsblatt sei freiwillig und diene lediglich der Information interessierter Dritter. Betroffene könnten aufgrund dieser Information die Entscheidung im Volltext bei der Kommission erhalten.

62. Die Kommission weist aber auch darauf hin, daß die im Amtsblatt veröffentlichte Zusammenfassung alle wesentlichen Elemente der Entscheidung enthalte. Was die Frage der Marktanalysen angehe, so seien diese bereits den von der Kommission im Fall angewandten Leitlinien und Beihilferahmen vorausgegangen. Daher seien Ausführungen zur Marktanalyse bei der Prüfung einer einzelnen Beihilfe entbehrlich.

63. Im Zusammenhang mit dem Klagegrund der Verletzung des Vertrages trägt die Kommission vor, genauere Angaben könne man von einem Mitgliedstaat bei der Anmeldung einer Beihilfe nicht fordern, da

es allein seine Aufgabe sei, die innerstaatliche Zuständigkeit und die Verfahren für eine Durchführung von Beihilfen in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht zu bestimmen.

64. Frankreich erinnert in diesem Zusammenhang daran, daß die Kommission am 11. Oktober 1990 an die Mitgliedstaaten einen Brief versandt habe, in dem sie das Verfahren der Veröffentlichung einer Beschreibung im Amtsblatt zu Informationszwecken präzisiert habe. Daraus ergebe sich, daß der Abdruck im Amtsblatt nicht den Volltext der angegriffenen Entscheidung wiedergebe.

Stellungnahme

65. Im Urteil zu der Rechtssache Sytraval faßte der Gerichtshof die Begründungspflicht der Kommission nach Artikel 190 EG-Vertrag in Beihilfeverfahren folgendermaßen zusammen:

„Zur Begründungspflicht der Kommission ist daran zu erinnern, daß nach ständiger Rechtsprechung die nach Artikel 190 EG-Vertrag vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepaßt sein und die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen muß, daß die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und der Gerichtshof seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und nach dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Artikels 190 EG-Vertrag genügt, nicht nur anhand ihres Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand ihres Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (...)“ [32].

66. Noch konkreter stellte der Gerichtshof in der Rechtssache Matra [33] fest, „daß die ‚innerhalb kurzer Frist zu treffende‘ Entscheidung, kein Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 einzuleiten, lediglich die Gründe enthalten muß, weshalb die Kommission keine ernsten Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Frage der Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt sieht. Zudem ist die Begründung der streitigen Entscheidung im Rahmen des SIBR [34] sowie der Kriterien zu würdigen, die im ‚Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen in der Kfz.-Industrie‘ festgesetzt worden sind“.

32 — Urteil vom 2. April 1998 in der Rechtssache C-367/95 P (zitiert in Fußnote 18, Randnr. 63).

33 — Urteil in der Rechtssache C-225/91 (zitiert in Fußnote 18, Randnr. 48).

34 — Dabei handelte es sich um ein bereits genehmigtes regionales Beihilfenprogramm, das einen Teil der in dieser Rechtssache streitgegenständlichen Beihilfe abdeckte.

67. Allerdings stellte der Gerichtshof in der Rechtssache Sytraval [35] auch fest, daß im Rahmen einer Begründungsrüge zwar keine Mängel von Kommissionsuntersuchungen, sehr wohl aber das völlige Fehlen solcher Untersuchungen gerügt werden könne, soweit diese geboten seien, um eine der Kommissionsuntersuchung zugrunde liegende Beschwerde zu beantworten.

68. Ob die Kommission diese Anforderungen an die Begründung erfüllt hat, ist anhand der Originalentscheidung, die gegenüber dem Adressaten der Entscheidung, nämlich Frankreich, ergangen ist, zu überprüfen. Wie der Gerichtshof in der Rechtssache Sytraval feststellte, kommt nur diesem Schreiben Entscheidungscharakter zu [36]. Die im Amtsblatt veröffentlichte Zusammenfassung der Entscheidung hat dagegen lediglich informatorischen Charakter. Sie ist — unabhängig von der Frage eventueller an die Veröffentlichung geknüpfter Rechtsfolgen — für die Frage der Begründungspflicht irrelevant.

69. Bei der Prüfung der Begründung ist allerdings unabhängig von der Einordnung in den Klagegrund der Vertragsverletzung auch die Rüge Portugals im Hinblick auf die Unklarheiten der Beihilfeentscheidung zu berücksichtigen [37].

70. Nähme man die in der Rechtssache Matra festgehaltenen Anforderungen wörtlich, so würde die Begründung den dort ausgesprochenen Mindestanforderungen grundsätzlich genügen. Die vorliegende Kommissionsentscheidung läßt hinreichend deutlich erkennen, daß der Kommission die Beachtung der allgemeinen Regeln, der Praktiken und der Gemeinschaftsrahmen für die Beihilfenkontrolle ausreicht, um Bedenken auszuschließen.

71. Bei der Analyse der Kommissionsentscheidung fällt jedoch auf, daß sie zwar fragmentarische Hinweise zu den Anwendungmodalitäten der Beihilfe enthält, aber noch nicht einmal die Begünstigten oder den Umfang der Beihilfe konkret benennt. Nur für den Teil der Beihilfe, der die Werbung für Cognac, Armagnac und Calvados betrifft, nennt die Kommission die betroffenen Produkte. Etwas genauere Informationen ergeben sich lediglich aus der Korrespondenz der Kommission mit den französischen Stellen, welche die Kommission allerdings als vertraulich behandelt. Sie können daher nicht als Bestandteil der Begründung angesehen werden. Die Bedeutung dieses Begründungsmangels zeigt sich beispielhaft daran, daß Portugal im vorliegenden Verfahren bis zur Intervention Frankreichs und Spaniens davon ausging,

35 — Urteil in der Rechtssache C-367/95 P (zitiert in Fußnote 18, Randnrn. 68 ff.).

36 — Urteil in der Rechtssache C-367/95 P (zitiert in Fußnote 18, Randnr. 45).

37 — Vgl. zur Auslegung des klägerischen Vortrags Urteil vom 17. Mai 1984 in der Rechtssache 338/82 (Albertini, Slg. 1984, 2123, Randnrn. 5 f.).

daß die streitgegenständliche Beihilfe auch süßen naturreinen Weinen gewährt werde[38]. Daran zeigt sich, daß die Anforderungen der Rechtssache Matra sich nur auf die Ablehnung der Eröffnung eines Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag beziehen können, nicht aber zugleich alle Begründungselemente enthalten, die für die gleichzeitige Genehmigung einer Beihilfe notwendig sind. Schon daher ist grundsätzlich ein Begründungsmangel festzustellen, da weder der Gerichtshof noch interessierte Parteien allein aufgrund der Entscheidung beurteilen können, gegen welche Beihilfe die Kommission keine Einwände erhob.

72. Aber auch im Hinblick auf die Ablehnung der Eröffnung eines Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag sind nicht ausschließlich die Anforderungen der Rechtssache Matra, sondern zugleich jene Anforderungen zu berücksichtigen, wie sie in der Rechtssache Sytraval hinsichtlich der Rügen von Beschwerdeführern festgehalten sind. Die AEVP wies wiederholt auf ihre Bedenken hin, die sich aus der Kombination der Beihilfe mit dem bestehenden Besteuerungssystem für Likörweine und süße naturreine Weine ergeben. Die Kommission geht auf diesen zentralen Beschwerdepunkt mit keinem Wort ein. Daher besteht auch insofern ein Begründungsmangel.

73. Folglich ist die Entscheidung der Kommission auch wegen unzureichender Begründung aufzuheben.

38 — Mitursächlich dafür dürfte auch die Mitteilung der Genehmigung dieser Beihilfe (zitiert in Fußnote 2) sein, wonach auch „süße Naturweine" gefördert würden.

b) Die behauptete Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm

74. Als zweiten Nichtigkeitsgrund macht die Klägerin eine Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm geltend. Innerhalb dieses Klagegrundes nennt sie zwei verschiedene Gesichtspunkte. Einerseits rügt sie im Sinne einer materiell-rechtlichen Überprüfung der Beihilfe eine Verletzung der Vorschriftenkombination aus Artikel 92 und Artikel 95 EG-Vertrag. Andererseits trägt sie vor, daß das Beihilfevorhaben undurchsichtig sei und die Kommission notwendige Auflagen nicht erteilt habe.

aa) Zur behaupteten Verletzung von Artikel 92 in Verbindung mit Artikel 95 EG-Vertrag

Parteivorbringen

75. In materieller Hinsicht verletzt die Kommissionsentscheidung nach Auffassung der Klägerin Artikel 92 in Verbindung mit Artikel 95 EG-Vertrag. Insoweit, betont die Klägerin, dürfe die Überprüfung der fraglichen Beihilfen nicht auf eine rechtliche Prüfung anhand der Gemeinschaftsrahmen und der von der Kommission aufgestellten Leitlinien beschränkt bleiben. Vielmehr gehe es um eine Überprüfung am Maßstab des Artikels 92 EG-Vertrag selbst.

76. Der Verstoß gegen Artikel 92 in Verbindung mit Artikel 95 EG-Vertrag ergebe sich aus dem Zusammenwirken des französischen Besteuerungssystems für Likörweine mit der genehmigten Beihilfe. Angesichts der diskriminierenden Wirkung des Besteuerungssystems für Likörweine führten die genehmigten Beihilfen zu einer Verstärkung der bestehenden Wettbewerbsverzerrung und beeinträchtigten den innergemeinschaftlichen Handel.

— Selbst wenn die Richtlinie 92/83 [39]/EWG unterschiedliche Steuersätze zulasse, so dürfe dies nicht zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führen. Wenn der ermäßigte Steuersatz nur ein Viertel des normalen Steuersatzes betrage, liege aber eine solche Wettbewerbsverzerrung vor.

77. Das in Frankreich geltende Besteuerungssystem für Likörweine sei faktisch diskriminierend. Wie sich aus den statistischen Daten für das Jahr 1993 ergebe, kämen 92 % der in Frankreich verkauften süßen naturreinen Weine aus französischer Produktion und würden mit 350 FRF pro Hektoliter besteuert. 81 % der in Frankreich verkauften Likörweine würden dagegen aus anderen Mitgliedstaaten (insbesondere aus Portugal) importiert und mit einer Steuer von 1400 FRF pro Hektoliter belegt. Für die Folgejahre ergebe sich ein ähnliches Bild.

— Obwohl der Gerichtshof in seinem Urteil vom 7. April 1987 [40] die Klage der Kommission gegen das in Frankreich geltende Besteuerungssystem für Likörweine und süße naturreine Weine abgewiesen habe, beziehe sich dieses Urteil des Gerichtshofes nur auf tatsächliche Umstände, insbesondere hinsichtlich der Marktanalysen, die einen Zeitraum vor 1986, also vor dem Beitritt Portugals und Spaniens, beträfen.

78. Mit der Einführung des vorliegenden Beihilferegimes bewirkten die französischen Behörden bei französischen Likörweinen zumindest einen teilweisen Ausgleich der steuerlichen Benachteiligung von Likörweinen gegenüber süßen naturreinen Weinen.

— Drittens habe die angegriffene Entscheidung die Bedeutung, die Portwein und Sherry seit 1986 auf dem relevanten Markt hätten, nicht berücksichtigt. Die Portweinproduktion sei äußerst strengen Qualitätsmaßstäben unterworfen und die Ursprungsregionen befänden sich in einer vergleichbaren wirtschaftlichen Situation wie die der Produktion süßer naturreiner Weine in Frankreich.

79. Die Klägerin führt vier Argumente an, um nachzuweisen, daß das von der Kommission genehmigte Beihilferegime die in Artikel 92 vorgegebenen Grenzen überschreitet:

39 — Richtlinie 92/83/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke (ABl. L 316, S. 21).

40 — Urteil in der Rechtssache 196/85 (zitiert in Fußnote 25).

— Schließlich habe nach den Absatzsteigerungen in den Jahren 1994 und 1995 der Export von Portwein und Sherry nach Frankreich einen Einbruch erlitten. Der Portweinexport nach Frankreich sei 1996 um 12,4 % zurückgegangen.

80. Die Klägerin hebt gleichzeitig hervor, daß es ihr nicht darum gehe, auf Umwegen ein Urteil des Gerichtshofes über die Vereinbarkeit nationaler Regelungen mit Artikel 95 EG-Vertrag zu erhalten. Die Klägerin beabsichtige nicht, die unterschiedlichen Verfahrensregeln in Fragen des Beihilferechts einerseits und des Steuerrechts andererseits zu umgehen. Vielmehr gehe es darum, ob die Kommission im Rahmen der Prüfung einer Beihilfe nach Artikel 92 und 93 EG-Vertrag die Existenz einer steuerlichen Diskriminierung und ihrer Auswirkungen auf Importprodukte völlig außer acht lassen dürfe.

81. Spanien meint ohne Bezugnahme auf Artikel 95 EG-Vertrag, daß die Beihilfen nicht auf der Basis von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag zu rechtfertigen seien. Die französische Besteuerung verändere die Bedingungen der betroffenen Märkte in einer das gemeinsame Interesse beeinträchtigenden Weise, was die Kommission bei der Ausübung ihres Ermessens verkannt habe. Die Beihilfen stärkten die Position der französischen Hersteller von Likörweinen, indem sie den Nachteil ausglichen, der ihnen aus dem Steuersystem entstände, während ausländische Konkurrenten nicht in den Genuß dieses Ausgleichs kämen.

82. Die Kommission weist darauf hin, daß steuerliche Fragen im Rahmen der Beihilfeprüfung im allgemeinen nur dann relevant würden, wenn die Beihilfe selbst in einer steuerlichen Bevorzugung bestünde oder bestimmte Steuereinnahmen auf spezifische Weise der Finanzierung einer Beihilfe dienten. Bei den von der Klägerin genannten steuerlichen Maßnahmen bestünde aber kein rechtlicher oder finanzieller Zusammenhang mit der fraglichen Beihilfe. Die Tatsache, daß die Empfänger der Beihilfe nicht mit den Steuerunterworfenen der Alkoholsteuer identisch seien, bestätige, daß das Steuersystem und die Beihilfe nicht aneinander gekoppelt seien. Bestandteile einer Beihilferegelung, die für die Verwirklichung oder das Funktionieren der Beihilfe nicht unerläßlich sind, unterlägen nämlich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes[41] nicht der Prüfung im Beihilfeverfahren, sondern den allgemeinen Regeln, etwa Artikel 30 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 28 EG).

83. Außerdem ändere der von der Klägerin verfolgte Ansatz die Tragweite der Artikel 92 und 93 EG-Vertrag. Die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes[42] gehe aber davon aus, daß den Artikeln 92 und 93 EG-Vertrag einer- und dem Artikel 95 EG-Vertrag andererseits jeweils eine eigenständige Bedeutung zukomme. Eine Überschneidung ergebe sich lediglich in den Fällen, in denen bestimmte Steuereinnahmen untrennbar mit einem Beihilfesystem verknüpft seien. Eine Diskriminierung im Sinne des Artikels 95 EG-Vertrag sei jedenfalls keine Beihilfe. In diesem Zusammenhang beruft sich die Kommission auf das Urteil in den verbundenen Rechtssachen 142/80 und 143/80[43].

41 — Urteil vom 22. März 1977 in der Rechtssache 74/76 (Ianelli und Volpi, Slg. 1977, 557).

42 — Urteil vom 3. Juli 1985 in der Rechtssache 277/83 (Kommission/Italien, Slg. 1985, 2049).

43 — Urteil vom 27. Mai 1981 (Salengo, Slg. 1981, 1413, Randnr. 28).

84. Im übrigen weist die Kommission unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes [44] darauf hin, daß aufgrund der vorliegenden Tatsachen das französische Besteuerungssystem für Likörweine und süße naturreine Weine nicht gegen Artikel 95 EG-Vertrag verstoße.

85. Die Französische Republik vertritt auch weitgehend die von der Kommission vorgebrachten Positionen. Hilfsweise trägt sie noch vor, daß die steuerliche Bevorzugung der süßen naturreinen Weine von den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, insbesondere Artikel 18 der Richtline 92/83 [45], gedeckt und durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes [46] bestätigt worden sei.

86. Die Beihilfen zugunsten der Likörwein- und Branntweinhersteller stünden in keinem Zusammenhang mit dem Besteuerungssystem. Sie seien vielmehr eine Reaktion auf die Krise im Bereich der Weißweinherstellung. Im übrigen habe das französische Steuersystem keine wettbewerbsbeschränkenden Auswirkungen, wie sich am Anstieg des Portweinverkaufs auf dem französischen Markt ablesen lasse.

Stellungnahme

87. Zunächst ist festzuhalten, daß weder im Rahmen der Direktklage gegen die Entscheidung der Kommission, keine Einwände gegen eine Beihilfe zu erheben, noch im Rahmen des zu dieser Entscheidung führenden Kommissionsverfahrens Feststellungen zur Vereinbarkeit eines innerstaatlichen Besteuerungssystems mit Artikel 95 EG-Vertrag zu treffen sind. Insoweit sind die Kommission und die Mitgliedstaaten auf die Verfahren der Vertragsverletzung nach Artikel 169 EG-Vertrag bzw. 170 EG-Vertrag (jetzt Artikel 227 EG), der einzelne aber auf den innerstaatlichen Rechtsschutz gegenüber einer solchen Besteuerung zu verweisen. Einzelstaatliche Gerichte können gegebenenfalls den Gerichtshof mit dieser Frage im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) befassen. Dies gilt sogar, wenn eine bestimmte Form der Besteuerung untrennbar mit einer Beihilfe verbunden ist [47]. Aus diesem Grunde ist es für die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit Artikel 92 EG-Vertrag ohne Bedeutung, ob zugleich ein im Sinne von Artikel 95 EG-Vertrag diskriminierendes Steuersystem besteht.

88. Andererseits ist es nicht möglich, zu beurteilen, ob eine Beihilfe dem gemeinsamen Interesse im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag zuwiderläuft, ohne dabei die Wettbewerbs- und Handelsbedingungen auf diesem Markt zu berücksichtigen. Diese Bedingungen werden selbstverständlich von einem diskriminierenden Besteuerungssystem im Sinne von Artikel 95 EG-Vertrag beeinflußt — sei es gerechtfertigt oder nicht. Ein System steuerlicher Ungleichbehandlung mag aus objektiven Gründen gerechtfertigt und auch eine bestimmte Beihilfe mag isoliert betrachtet grundsätzlich mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sein. Es spricht aber

44 — Urteil in der Rechtssache 196/85 (zitiert in Fußnote 25).

45 — Zitiert in Fußnote 39.

46 — Urteil in der Rechtssache 196/85 (zitiert in Fußnote 25).

47 — Urteil in den verbundenen Rechtssachen 142/80 und 143/80 (zitiert in Fußnote 43, Randnr. 28).

viel dafür, daß der kumulierte Einfluß beider Maßnahmen auf einen bestimmten Markt nicht mehr mit dem gemeinsamen Interesse im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag vereinbar ist. In einer solchen Situation dürfte ein Mitgliedstaat das Beihilfevorhaben zumindest so lange nicht durchführen, bis er die Unterschiede der Besteuerung beseitigt oder so weit zurückführt, daß der zusätzliche Effekt der Beihilfe auf dem betroffenen Markt dem gemeinsamen Interesse nicht mehr zuwiderläuft [48].

89. Wie es sich im vorliegenden Fall verhält, läßt sich nicht beurteilen, da die Kommission die notwendigen Untersuchungen bislang nicht vorgenommen hat.

90. Es fällt allerdings auf, daß die Beihilfen zugunsten der Werbung für die Branntweine Cognac, Armagnac und Calvados — die einzige Beihilfe, die sich nicht auf die unter das angesprochene Besteuerungssystem fallende Produkte bezieht — in dem genehmigten Vorhaben strukturell einen Fremdkörper bilden. Sie fördern fast ausschließlich die Werbung in Staaten außerhalb der Europäischen Union, nur für Calvados wird auch in Deutschland geworben. Für die Likörweine wird in Frankreich geworben. Daneben beruht die Finanzierung bei diesen drei Branntweinen auf sogenannten freiwilligen obligatorischen Beiträgen („cotisations volontaires obligatoires"), was ansonsten lediglich für den Floc de Gascogne — einen der französischen Likörweine — zutrifft. Die Beihilfen zur Werbung für Likörweine werden dagegen durch freiwillige, nichtobligatorische Beiträge finanziert. Trennt man auf dieser Grundlage die Beihilfen für Branntweine von den übrigen Beihilfen, so scheint dieser verbleibende wesentliche Teil der Beihilfe eine Gruppe zu begünstigen, die weitgehend mit der Gruppe der steuerlich benachteiligten französischen Produzenten übereinstimmt. Sollten die gebotenen Untersuchungen diesen Eindruck bestätigen, so wäre daraus tatsächlich auf den von der portugiesischen Regierung behaupteten Kompensationszweck zu schließen. Es spricht viel dafür, eine solche Kompensation als unvereinbar mit dem gemeinsamen Interesse im Sinne des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag anzusehen.

91. Letztlich obliegt allerdings die Abwägung dieser Gesichtspunkte im Fall eines konkreten Beihilfevorhabens der Kommission, der bei ihrer Entscheidung nach Durchführung der gebotenen verfahrensrechtlichen Schritte ein weiter Ermessenspielraum eingeräumt ist [49].

bb) Zur Verletzung von Artikel 92 Absatz 3 EG-Vertrag

92. Die Klägerin trägt schließlich unter der Überschrift „Verletzung von Artikel 92 Absatz 3 EG-Vertrag" zwei weitere Angriffsmittel vor. Einerseits rügt sie die

48 — Vgl. mutatis mutandis das Urteil vom 15. Mai 1997 in der Rechtssache C-355/95 P [Textilwerke Deggendorf GmbH (TWD)/Kommission, Slg. 1997, I-2549, Randnr. 26].

49 — Urteil des Gerichts in der Rechtssache T-149/95 (zitiert in Fußnote 24, Randnr. 63 mit weiteren Nachweisen).

mangelnde Klarheit des Beihilfevorhabens und andererseits fehlende Auflagen, welche die Kommission hätte verhängen müssen.

— Zur mangelnden Klarheit des Vorhabens

Parteivorbringen

93. Wie bereits im Rahmen des Klagegrundes der Verletzung von wesentlichen Verfahrensvorschriften unter dem Angriffsmittel des Begründungsmangels dargelegt, rügt die Klägerin die mangelnde Klarheit des vorliegenden Beihilfevorhabens als Verletzung des Vertrages [50]. In der mündlichen Verhandlung verwies sie außerdem darauf, daß die Kommission auf die Einholung entsprechender Informationen verzichtet habe, obwohl entsprechende Anforderungen in einem Formschreiben mit Hinweisen zur Anmeldung von Beihilfen enthalten seien, das die Kommission den französischen Stellen zusammen mit der Aufforderung zur Notifizierung zusandte.

94 Die Kommission wendet dagegen ein, der der Entscheidung vorangehende Schriftwechsel habe die Aufklärung der Umstände zum Ziel gehabt, unter denen die Beihilfe gewährt werde. Dadurch, daß die französischen Stellen in diesem Rahmen konkret die Einhaltung der einschlägigen Leitlinien garantiert hätten, sei die Vereinbarkeit der Beihilfe mit Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag sichergestellt.

95. Genauere Angaben könne man von einem Mitgliedstaat bei der Anmeldung einer Beihilfe nicht fordern, da es allein seine Aufgabe sei, die innerstaatliche Zuständigkeit und die Verfahren für eine Durchführung der Beihilfe in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht zu bestimmen. Aus der Rechtsprechung ergebe sich im übrigen, daß es den Mitgliedstaaten obliege, die Einhaltung der Bedingungen für die Genehmigung einer Beihilfe zu überwachen, während die Kommission bei Verletzung dieser Bedingungen gegebenenfalls die Rückforderung der Beihilfe anordnen könne.

Stellungnahme

96. Der Vorwurf der mangelnden Klarheit des vorliegenden Beihilfevorhabens ist im Rahmen des Klagegrundes der Vertragsverletzung nur noch insoweit von Belang, als er sich darauf richtet, daß die Kommission die entsprechenden Tatsachen noch nicht einmal ermittelt habe.

97. Soweit die Klägerin das Risiko einer Verletzung der Genehmigungsbedingungen der Beihilfe rügt, ist zunächst auf die Feststellungen des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache AIUFFASS hinzuweisen, auf die sich die Kommission bezieht. Danach vermag „die bloße Behauptung, daß eine der Bedingungen, aufgrund deren eine Entscheidung zur Genehmigung einer Beihilfe erlassen worden ist, in Zukunft nicht eingehalten werde, (...) die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung nicht in Frage zu stellen. Sollte das begünstigte Unternehmen von den Genehmigungsbedingungen abweichen, so hätte der Mitgliedstaat für die ordnungsgemäße Durchführung der Entscheidung Sorge zu tragen, und die Kom-

50 — Siehe oben, Nrn. 58 ff.

mission hätte zu prüfen, ob die Rückforderung der Beihilfe verlangt werden muß". [51]

98. Diese Feststellung bezieht sich auf das Risiko der Verwendung von Beihilfen entgegen den von der Kommission genehmigten Zwecken. Dieses Risiko kann im voraus niemals vollständig ausgeschlossen werden [52]. Die Rüge der Klägerin richtet sich allerdings darauf, daß die Kommission keine hinreichenden Informationen über die Beihilfe eingeholt habe, um sicherzustellen, daß sie nicht schon in ihrer genehmigten Form unvereinbar mit Artikel 92 Absatz 2 c EG-Vertrag sei. Ihr ist insoweit zuzustimmen, daß die Feststellung, eine Beihilfe sei grundsätzlich unbedenklich, ein Mindestmaß an Informationen über diese Beihilfe und insbesondere die Maßnahmen zur Verhinderung ihrer zweckwidrigen Verwendung voraussetzt.

99. Der Maßstab für die einzuholenden Informationen ist grundsätzlich der Praxis der Kommission zu entnehmen, wie sie sich aus dem Formblatt über Informationen ergibt, welche die Notifizierung von Beihilfen gemäß Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag zu enthalten hat [53]. Nach den vorliegenden Dokumenten und dem mündlichen Vortrag der Kommission lagen ihr nicht alle dort genannten Angaben bei der Entscheidung vor. Es fehlen vor allem Hinweise über die französischen Stellen, die für die Verteilung der Beihilfe zuständig sind, sowie zu den Kriterien der Verteilung der Mittel an einzelne Begünstigte. Lediglich die aus den in der Entscheidung genannten Texten abzuleitenden Grenzen der Beihilfengewährung bieten insofern eine Orientierung. Dementsprechend erscheint es zumindest schwierig, die Einhaltung der französischen Zusagen im Einzelfall zu kontrollieren, da die Kommission nicht weiß, wo sie kontrollieren könnte. Im übrigen ist es nicht möglich, zu beurteilen, inwieweit die innerstaatlichen Regeln und Kriterien eine mißbräuchliche Verwendung von Beihilfen verhindern.

100. Ob dieser Aufklärungsmangel ausreicht, um die Entscheidung aufzuheben, braucht hier aber nicht entschieden zu werden, da die Kommission ihm bei der Durchführung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag Rechnung tragen kann.

— Zum Vorwurf fehlender Auflagen

Parteivorbringen

101. Hier rügt die Klägerin, die Kommission habe Maßnahmen genehmigt, die auf unbestimmte Zeit anwendbar sein sollten und die Bedingungen auf dem betroffenen

51 — Urteil des Gerichts erster Instanz vom 12 Dezember 1996 Rechtssache T-380/94 [Association internationale des utilisateurs de fils de filaments artificiels et synthétiques et de soie naturelle (AIUFFASS) und Apparel, Knitting & Textiles Alliance (AKT)/Kommission, Slg. 1996, II-2169, Randnr. 128]; der dort zu findende und von der Kommission zitierte Verweis auf das Urteil des Gerichtshofes vom 4. Februar 1992 in der Rechtssache C-294/90 (British Aerospace und Rover, Slg. 1992, I-493, Randnr. 11) bezieht sich lediglich auf die Möglichkeit der Rückforderung als Sanktion für eine Verletzung von Genehmigungsauflagen, nicht aber auf die Zuständigkeit für die Überwachung der Durchführung einer Beihilfe.

52 — Vgl. Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 83, S. 1).

53 — Anlage zur Aufforderung der Kommission an die französische Regierung vom 12. April 1995, sie möge die Beihilfe notifizieren.

Markt veränderten. Sollte es sich um Restrukturierungsbeihilfen handeln, wie die Kommission angebe, so seien diese aber nur zeitlich begrenzt und degressiv zulässig.

102. Die Kommission wendet ein, soweit die Klägerin sich auf die Regeln für Restrukturierungsbeihilfen beziehe, verkenne sie, daß die „Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten“ [54] nicht auf die streitgegenständlichen Beihilfen anzuwenden seien, die sich u. a. auf die Restrukturierung eines Sektors der französischen Landwirtschaft bezögen. Die hier anwendbaren Texte verlangten keine zeitliche Begrenzung oder degressive Ausgestaltung.

103. Frankreich weist außerdem darauf hin, daß der Kommission bei der Beurteilung einer Rechtfertigung von Beihilfen nach Artikel 92 Absatz 3 ein weites Ermessen zustehe. Die Klägerin habe nicht gezeigt, daß der Kommission insoweit ein Fehler bei der Ermittlung der Tatsachen oder ein schwerwiegender Beurteilungsfehler unterlaufen seien, die allein diesem Angriffsmittel zum Erfolg verhelfen könnten.

104. Im Hinblick auf die zeitliche Geltung der Beihilfe geht Frankreich davon aus, daß die Genehmigung sich lediglich auf die im Haushalt 1995 ausgewiesenen Mittel erstrecke.

Stellungnahme

105. Der Kommission ist insoweit zuzustimmen, als keiner der von ihr in der Entscheidung genannten Texte zur Konkretisierung von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c EG-Vertrag eine zeitliche Begrenzung oder degressive Gestaltung von Beihilfen vorsieht. Eine solche Gestaltung ergibt sich zwar aus den von der Kommission genannten Leitlinien, doch — wie die Kommission vorträgt — bezweckt die vorliegende Beihilfe nicht die Umstrukturierung oder Rettung einzelner Unternehmen. Der Kommission kann auch nicht vorgeworfen werden, sie habe ihr Ermessen überschritten, indem sie die unternehmensbezogenen Anforderungen nicht zugleich auf regional und sektoral ausgerichtete Beihilfen anwendet. Selbst wenn diese Beihilfen auf Umstrukturierungen gerichtet sind, so unterscheiden sie sich so stark von unternehmensbezogenen Beihilfen, daß eine automatische Gleichbehandlung nicht verlangt werden kann. Im übrigen genehmigte die Kommission, wie Frankreich vorträgt, auch nur die für das Jahr 1995 geplanten Beihilfen [55]. Dieses Angriffsmittel ist daher zurückzuweisen.

54 — ABl. C 368 vom 23. Dezember 1994, S. 12.

55 — Hier zeigt sich erneut, daß die Kommission in der Begründung der Entscheidung das genehmigte Beihilfevorhaben nicht hinreichend detailliert darstellte. Nach der Mitteilung im Amtsblatt, zitiert in Fußnote 2, ist die Beihilfe auf unbestimmte Dauer genehmigt.

V — Kosten

106. Nach Artikel 69 § 2 Satz 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. § 4 Satz 1 bestimmt, daß die Parteien, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten tragen.

VI — Ergebnis

107. Als Konsequenz vorstehender Überlegungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die an die französische Regierung gerichtete Entscheidung vom 21. November 1996, SG(96) D/9957, gegen die Beihilfe Nr. N 703/95 „keine Einwendungen zu erheben", wird für nichtig erklärt.

2. Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Das Königreich Spanien und die Republik Frankreich tragen ihre eigenen Kosten.