SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO
vom 2. April 1998 *

1. Im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn Pontillo und der Donatab Srl hat die Pretura circondariale Caserta dem Gerichtshof zwei Fragen nach der Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1738/91 des Rates vom 13. Juni 1991 zur Festsetzung der für die Ernte 1991 geltenden Zielpreise, der Interventionspreise und der Käufern von Tabakblättern gewährten Prämien sowie der abgeleiteten Interventionspreise für Tabakballen, der Bezugsqualitäten, der Anbaugebiete sowie der Höchstgarantiemengen und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1331/90 [1] zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Der rechtliche Rahmen

2. Die Verordnung (EWG) Nr. 727/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Rohtabak [2] sah eine auf Ziel- und Interventionspreisen beruhende Stützungsregelung vor; diese für Tabakblätter aus der Gemeinschaft geltenden Preise wurden vom Rat jährlich vor dem 1. August für die Ernte des folgenden Kalenderjahres festgesetzt. Die Erzeuger konnten ihre Erzeugnisse nach dieser Regelung entweder an die Interventionsstellen veräußern, die zum Ankauf zum Interventionspreis verpflichtet waren, oder auf dem Markt verkaufen.

3. Um Käufe bei den Erzeugern zu einem möglichst dicht am Zielpreis liegenden Preis zu fördern, sah die Verordnung Nr. 727/70 [3] vor, daß Personen, die Tabakblätter unmittelbar von Erzeugern der Gemeinschaft kauften und den Tabak der ersten Bearbeitung und Aufbereitung unterzogen, unter bestimmten Voraussetzungen eine Prämie erhielten. Der Anspruch auf die Prämie wurde auch den Erzeugern zuerkannt, die die von ihnen erzeugten Tabakblätter selbst der ersten Bearbeitung und Aufbereitung unterzogen [4]. Nach Artikel 4 Absatz 4 dieser Verordnung wird der für die Ernte des folgenden Kalenderjahres geltende Prämienbetrag für die einzelnen Sorten vor dem 1. November vom Rat festgesetzt.

4. Um jede Erhöhung der Tabakerzeugung der Gemeinschaft einzudämmen und gleichzeitig die Erzeugung von Sorten einzuschränken, bei denen Absatzschwierigkeiten bestanden, wurde Artikel 4 der Verordnung Nr. 727/70 durch die Verordnung (EWG) Nr. 1114/88 des Rates vom 25. April 1988 [5] ein Absatz 5 angefügt.

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. L 163, S. 13.

2 — ABl. L 94, S. 1.

3 — Artikel 3 Absatz 1.

4 — Artikel 3 Absatz 2.

5 — ABl. L 110, S. 35.

5. Nach einigen Änderungen [6] lauteten die einschlägigen Vorschriften dieses Absatzes 5 zur maßgeblichen Zeit wie folgt:

„(5) Der Rat setzt jedes Jahr nach dem Verfahren des Artikel 43 Absatz 2 des Vertrages für jede Tabaksorte oder Sortengruppe der Gemeinschaftserzeugung, für welche Preise und Prämien gelten, nach Maßgabe insbesondere der Marktbedingungen und der sozioökonomischen und agronomischen Lage der betreffenden Regionen eine Höchstgarantiemenge für die Ernte des folgenden Jahres fest. Er setzt diese garantierte Höchstmenge für die Ernten 1989 und 1990 gleichzeitig fest. Die garantierte Gesamthöchstmenge für die Gemeinschaft beträgt für die Ernten 1988 bis 1993 jeweils 385 000 Tonnen Tabakblätter.

...

Unbeschadet der Artikel 12a und 13 entspricht jeder Überschreitung der Höchstgarantiemenge für eine Sorte oder Sortengruppe um 1 % eine Kürzung der Interventionspreise sowie der entsprechenden Prämien um 1 %. Für den Zielpreis der betreffenden Ernte wird eine der Kürzung der Prämie entsprechende Berichtigung vorgenommen.

Die Kürzungen nach Unterabsatz 3 dürfen 5 % bezüglich der Ernte 1988 und 15 % bezüglich der Ernten 1989 und 1993 nicht überschreiten.

Zur Anwendung dieses Absatzes stellt die Kommission vor dem 31. Juli fest, ob die Erzeugung bei einer Sorte oder Sortengruppe die Höchstgarantiemenge überschreitet.

Die Durchführungsbestimmungen zu diesem Absatz werden nach dem Verfahren des Artikels 17 erlassen."

6. Die Preise und Prämien für die Ernte 1991 der Sorte Burley I wurden mit der Verordnung Nr. 1738/91 festgesetzt.

7. Mit dieser Verordnung setzte der Rat den Interventionspreis, der von 2 421 ECU/kg (Ernte 1990) auf 2 102 ECU/kg (Ernte 1991) sank, und die Verarbeitungsprämie herab, die von 2 103 ECU/kg auf 1 748 ECU/kg sank.

6 — Vgl. die Verordnungen (EWG) Nr. 1251/89 des Rates vom 3. Mai 1989 zur Änderung der Verordnung Nr. 727/70 (ABl. L 129, S. 16) sowie (EWG) Nr. 1329/90 des Rates vom 14. Mai 1990 zur Änderung der Verordnung Nr. 727/70 (ABl. L 132, S. 25).

8. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 2178/92 vom 30. Juli 1992 [7] bestimmte die Kommission die tatsächliche Erzeugung der Ernte 1991 und stellte fest, daß die Höchstgarantiemengen überschritten worden waren. Die auf 46 750 Tonnen begrenzte Höchstgarantiemenge für Tabak der Sorte Burley I, dessen tatsächlich festgestellte Erzeugung sich auf 55 843 Tonnen belaufen hatte, war um 19,45 % überschritten worden. Daraus ergab sich eine Kürzung des Interventionspreises und der Prämie um 15 %. Somit belief sich der Interventionspreis für die Ernte 1991 auf 1 787 ECU/kg, die Prämie hingegen auf 1 486 ECU/kg.

Das Ausgangsverfahren

9. Herr Pontillo (im folgenden: Kläger) führt einen landwirtschaftlichen Betrieb in der Provinz Caserta in Italien. Er verkaufte seinen 1991 geernteten Tabak der Sorte Burley I an das tabakverarbeitende Unternehmen Donatab Srl (im folgenden: Beklagte) mit Sitz in Caserta. Diese hatte bei der Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo — Settore tabacco (der für diesen Sektor zuständigen Interventionsstelle) gegen Stellung einer Sicherheit die Vorauszahlung der Prämie nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 727/70 beantragt und auch erhalten.

10. Infolge der Verordnung Nr. 2178/92 hatte die Beklagte die sich aus der Kürzung des Prämiensatzes ergebenden Beträge zurückzuzahlen. Sie teilte dem Kläger daraufhin mit, daß er ihr einen der Prämienkürzung entsprechenden Betrag erstatten müsse.

11. Da der Kläger die Prämienkürzung wegen Nichtigkeit der Verordnungen über die Festsetzung der Preise, Prämien und Höchstgarantiemengen für die Ernte 1991 für rechtswidrig hielt, erhob er gegen die Beklagte Klage bei der Pretura circondariale Caserta. Er begehrte die Feststellung, daß die in Frage stehende Kürzung nicht im Rahmen seiner Geschäftsverbindung mit der Donatab Srl auf ihn abgewälzt werden dürfe.

12. Die Pretura circondariale Caserta legte dem Gerichtshof daraufhin eine Vorabentscheidungsfrage nach der Gültigkeit der Verordnung Nr. 1738/91 vor [8], da diese die Höchstgarantiemenge für die Ernte 1991 der Tabaksorte Burley I rückwirkend festgesetzt habe.

13. In seinem Urteil in dieser Rechtssache hat der Gerichtshof entschieden, daß die Prüfung der vorgelegten Frage nichts ergeben hatte, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1738/91 beeinträchtigen konnte, die die Höchstgarantiemenge für die Tabaksorte Burley I der Ernte 1991 nicht geändert hat, da sie bereits im Anhang V der Verordnung (EWG) Nr. 1331/90 des Rates vom

7 — ABl. L 217, S. 75.

8 — Urteil vom 5. Oktober 1994 in den verbundenen Rechtssachen C-133/93, C-300/93 und C-362/93 (Crispoltoni u. a., Slg. 1994, I-4863; im folgenden: Urteil Crispoltoni II)

14. Mai 1990 [9] festgesetzt worden war, also bevor die betroffenen Tabakpflanzer ihre Entscheidungen für die Ernte 1991 zu treffen hatten.

14. In dem Vorabentscheidungsersuchen, über das der Gerichtshof nunmehr zu entscheiden hat und das ebenfalls die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1738/91 betrifft, führt das vorlegende Gericht aus, daß die vorgelegten Fragen andere Gründe und Aspekte als die im Rahmen der Rechtssache C-300/93 behandelten beträfen.

Die Vorabentscheidungsfragen

15. Die Pretura circondariale Caserta legt dem Gerichtshof zwei neue Fragen vor, die wie folgt lauten:

1. Ist die Verordnung (EWG) Nr. 1738/91 des Rates — gemessen am Grundsatz des Vertrauensschutzes und am Sinn und Zweck des Kontingentierungssystems — insoweit als gültig zu betrachten, als darin eine unerwartete und unvorhersehbare Kürzung der Preise und der Verarbeitungsprämie für die Tabaksorte „italienischer Burley" vorgenommen wurde, und zwar in einem solch fortgeschrittenen Stadium des Tabak-Wirtschaftsjahres, daß selbst den vorsichtigsten und umsichtigsten Erzeugern kein Handlungsspielraum mehr blieb?

2. Ist es unter dem Gesichtspunkt der Verletzung wesentlicher Formvorschriften zu beanstanden, daß die in der fraglichen Verordnung bezüglich der Tabaksorte Burley getroffenen Maßnahmen weder ausdrücklich noch stillschweigend begründet wurden und im Vergleich zu anderen Tabaksorten, bei denen sogar noch größere Erzeugungsüberschüsse festzustellen waren, noch schwerwiegender waren?

Zur ersten Frage

16. Mit dieser ersten Frage begehrt das vorlegende Gericht zunächst eine Entscheidung darüber, ob die Verordnung Nr. 1738/91 — gemessen am Grundsatz des Vertrauensschutzes — gültig ist.

17. In seinem Vorabentscheidungsersuchen macht sich die Pretura circondariale die Auffassung des Klägers zu eigen, wenn sie ausführt, daß die Kürzung der Preise und Prämien aufgrund dieser Verordnung „bei den Pflanzern der Tabaksorte Burley I eine Verschlechterung ihrer Rechtsposition bewirkt hat, die weder zu dem Zeitpunkt, zu dem sie

9 — ABl. L 132, S. 28.

die Ernte 1991 planen mußten, also im November 1990, noch zu dem Zeitpunkt, zu dem der Tabak umgepflanzt werden mußte, also im Februar 1991, vorhersehbar war".

18. Da die fragliche Verordnung vom 13. Juni 1991 datiere und erst am 26. Juni 1991 veröffentlicht worden sei, ist die Pretura der Ansicht, daß „sie daher gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstößt, weil sie rückwirkende Auswirkungen auf eine Erzeugung hatte, mit der aufgrund nicht rückgängig zu machender Entscheidungen in der Zwischenzeit bereits begonnen wurde".

19. Alle Beteiligten, die die Verordnung Nr. 1738/91 ebenfalls für ungültig halten, führen aus, daß die Tabakerzeuger im Vergleich zu den Orientierungsdaten, auf deren Grundlage sie zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1991 ihre die Erzeugung betreffenden Entscheidungen getroffen hätten, eine doppelte Kürzung hätten hinnehmen müssen, nämlich zunächst eine Kürzung um 13 % aufgrund der Verordnung Nr. 1738/91 und sodann eine Kürzung um 15 % infolge der von der Kommission festgestellten entsprechenden Überschreitung der Höchstgarantiemenge [10]. Die Tabakerzeuger hätten daher unbestreitbar wesentlich geringere Gewinne erzielt, als sie hätten erwarten dürfen.

20. Das vorlegende Gericht, dem sich die italienische und die griechische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen insoweit angeschlossen haben, fügt hinzu:

„Man kann nicht annehmen, daß die vorgeschriebene Kürzung vom normalen Geschäftsrisiko gedeckt sei, das für jeden umsichtigen und informierten Erzeuger normalerweise absehbar sein müßte. Die Rahmenbedingungen des Marktes für die Sorte Burley, auf die die Erzeuger zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1991 vernünftigerweise ihre die Erzeugung betreffenden Entscheidungen gründeten, waren so, daß es sogar Anreize für Investitionen in die Pflanzungen gab. Die für die Ernte 1990 zu zahlenden Preise und Prämien lagen über denen, die für die Ernte 1989 festgesetzt worden waren, und es war keine Überschreitung der Höchstgarantiemenge festgestellt worden."

21. Angesichts dieser Sach- und Rechtslage ist zunächst festzustellen, daß das Verhalten des Rates und der Kommission sehr zu kritisieren ist.

22. Es ist nämlich unstreitig, daß die Verordnung Nr. 1738/91, mit der die Preise und Prämien für die Ernte 1991 der einzelnen Tabaksorten festgesetzt wurden, am 26. Juni 1991 und damit, was die Tabaksorte Burley I angeht, erst nach der Aussaat des Tabaks in die entsprechenden Saatbeete im Februar 1991 und nach der — vor April 1991 abzuschließenden — Versetzung der Tabakjungpflanzen auf die Felder veröffentlicht wurde. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Verordnung waren die Verträge mit der

10 — Verordnung Nr. 2178/92.

erstverarbeitenden Industrie, von denen die Gewährung der Prämie abhing, bereits geschlossen und registriert worden [11].

23. Es ist daher verwunderlich, daß die Kommission, die doch die Hüterin der Verträge ist, ihre Vorschläge für die Preise der Ernte 1991 erst im April 1991 vorgelegt hat. Deshalb konnte der Rat die Ziel- und Interventionspreise nicht vor dem 1. August 1990 und die Prämien nicht vor dem 1. November 1990 festsetzen, wozu er jedoch nach der Verordnung Nr. 727/70 verpflichtet gewesen wäre.

24. Es kann aber kein Zweifel daran bestehen, daß die in der Verordnung Nr. 727/70 vorgeschriebenen Daten es den Erzeugern ermöglichen sollen, in Kenntnis der Sachlage ihre Entscheidungen hinsichtlich der Tabaksorte zu treffen, die sie anbauen werden.

25. Zweitens könnte man stark versucht sein, in dieser Rechtssache — wie im übrigen der Kläger des Ausgangsverfahrens vorschlägt — ebenso zu entscheiden, wie Sie es im Urteil Crispoltoni [12] getan haben, aus dem sich ergibt, daß die Erzeuger erwarten dürfen, daß ihnen etwaige Maßnahmen, die sich auf ihre Investitionen auswirken, rechtzeitig mitgeteilt werden.

26. Obgleich mir dieses Argument durchaus einleuchtet, muß ich doch feststellen, daß dieses Urteil die Einführung einer neuen Regelung, nämlich der Höchstgarantiemengen-Regelung, während eines laufenden Wirtschaftsjahres betraf. Es ging damals um den Übergang von einem System der unbeschränkten Garantie zu einem System, das eine entsprechend der erzeugten Menge stark verringerte Garantie mit sich brachte. Tatsächlich konnten die Erzeuger der Tabaksorte, um die es in dieser Rechtssache ging, zu der Zeit, zu der sie die Pflanzungen vornahmen, nicht voraussehen, daß der Rat gegen Ende des Wirtschaftsjahres eine Kontingentierungsregelung einführen und damit die bislang geltende Regelung ändern würde. Dies war also die Fallgestaltung, in der der Rat vom Gerichtshof angehalten wurde, Maßnahmen, die sich auf die Investitionen der Erzeuger auswirken, rechtzeitig mitzuteilen.

27. Anders als die Kläger des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache Crispoltoni I mußten die Erzeuger der Tabaksorte „italienischer Burley" jedoch voraussehen, daß der Rat eine Verordnung zur Festsetzung der für die Ernte 1991 geltenden Preise und Prämien erlassen würde. Die Verordnung Nr. 1331/90 galt per se nur für die Ernte, auf die sie sich bezog. Bis zum Erlaß der Verordnung Nr. 1738/91 gab es also eine Regelungslücke.

28. Ein Rechtsakt des Rates mußte also erlassen werden, und dieser Rechtsakt mußte wegen seines verspäteten Erlasses rückwirkende Geltung haben. Der Rat hätte nicht deswegen davon absehen dürfen, eine Entscheidung zu treffen, weil diese Entscheidung zwangsläufig diese Wirkung haben würde. Er war verpflichtet, die erwarteten Preise letztendlich doch festzusetzen.

11 — Vgl. Urteil Crispoltoni II, a. a. O., Randnr. 67.

12 — Urteil vom 11. Juli 1991 in der Rechtssache C-368/89 (Crispoltoni, Slg. 1991, I-3695; im folgenden: Urteil Crispoltoni I).

29. Folglich geht es im vorliegenden Fall nicht um die rückwirkende Geltung einer neuen Regelung, da der Rat die frühere Regelung nicht geändert hat. Es geht vielmehr um die verspätete Festsetzung der für eine Ernte geltenden Preise und Prämien.

30. Der verspätete Erlaß der streitigen Verordnung kann meiner Ansicht nach jedoch nicht deshalb ein Ungültigkeitsgrund sein, weil damit ein berechtigtes Vertrauen der Erzeuger verletzt worden wäre.

31. Zunächst einmal steht fest, daß der Rat bei der Festsetzung von Preisen und Prämien über ein Ermessen verfügt. Dies ergibt sich aus der ständigen Rechtsprechung, auf die Sie im Urteil Crispoltoni II [13], das dieselbe Verordnung betraf, verwiesen haben:

„Insoweit ist daran zu erinnern, daß zwar der Grundsatz des Vertrauensschutzes zu den tragenden Grundsätzen der Gemeinschaft gehört, daß die Wirtschaftsteilnehmer jedoch nicht auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen dürfen, die die Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihres Ermessens ändern können. Dies gilt insbesondere auf einem Gebiet wie dem der gemeinsamen Marktorganisationen, deren Zweck eine ständige Anpassung an die Veränderungen der wirtschaftlichen Lage mit sich bringt ...

Daraus folgt, daß sich die Wirtschaftsteilnehmer nicht auf ein wohlerworbenes Recht auf Beibehaltung eines Vorteils berufen können, der sich für sie aus der Einführung der gemeinsamen Marktorganisation ergibt und der ihnen zu einem bestimmten Zeitpunkt zugute gekommen ist ...

In einer etwaigen Verringerung ihres Einkommens kann deshalb keine Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes liegen."

32. Selbst wenn die garantierten Preise — wie der Kläger ausführt — in den vorangegangenen Wirtschaftsjahren gestiegen waren, ist klar, daß die Wirtschaftsteilnehmer nicht darauf vertrauen durften, daß sich diese Entwicklung fortsetzen werde, ja nicht einmal darauf, daß sich die Preise auf derselben Höhe halten würden wie im letzten Wirtschaftsjahr.

33. Der — wenn auch verspätete — Erlaß der Verordnung Nr. 1738/91 war von der Verpflichtung des Rates gedeckt, jährlich die Preise und Prämien festzusetzen. Im Rahmen der Erfüllung dieser Verpflichtung verfügt der Rat hinsichtlich der Höhe der Preise und Prämien über ein Ermessen.

13 — A. a. O., Randnrn. 57 ff.

34. Daraus folgt, daß das berechtigte Vertrauen der Tabakerzeuger nicht verletzt worden ist, da diese erstens zwangsläufig damit rechnen mußten, daß eine Verordnung zur Festsetzung der Preise und Prämien erlassen werden würde, und da sie zweitens nicht auf die Beibehaltung eines bestimmten Preis- und Prämienniveaus vertrauen durften.

35. Dieses Ergebnis ändert nichts daran, daß ein solches Verhalten der Kommission und des Rates sehr zu kritisieren ist. Die einzig denkbare Sanktion wäre aber, wenn alle entsprechenden Voraussetzungen erfüllt wären, eine Klage auf Ersatz des den Erzeugern durch den verspäteten Erlaß der Verordnung entstandenen Schadens.

36. Jedenfalls ist nicht hinzunehmen, daß der Rat und die Kommission — auch in der Zukunft — ungestraft die Daten mißachten, die die Verordnung Nr. 727/70 vorschreibt, und damit die Landwirte zwingen, ihre Produktionsentscheidungen zu treffen, obgleich in zweifacher Hinsicht Ungewißheit besteht, nämlich

— hinsichtlich der grundsätzlich geltenden Preise und

— hinsichtlich der für den Fall der Feststellung einer etwaigen Überschreitung der Höchstgarantiemenge letzten Endes tatsächlich geltenden Preise.

37. Im Rahmen der ersten Frage begehrt das vorlegende Gericht sodann eine Entscheidung darüber, ob die Verordnung Nr. 1738/91 — gemessen an den Gründen, die der Einführung des Kontingentierungssystems zugrunde lagen, also gemessen an der Begründung der Verordnung Nr. 1114/88 — gültig ist [14].

38. Mit Hilfe einer statistischen Erfassung der Schwankungen der jährlich festgesetzten Preise will der Kläger nachweisen, daß der Rat „die Ziele der Kontingentierung der Erzeugung, wie sie sich aus der Verordnung Nr. 1114/88 ergeben, mit der die Höchstgarantiemengenregelung eingeführt wurde, völlig außer acht gelassen hat".

14 — Die Verordnung Nr. 1114/88 wurde in Erwägung folgender Gründe erlassen:
„Es ist zweckmäßig, daß bei Überschreitung einer Höchstgarantiemenge, die für jede Ernte festgesetzt wird, die Preise und Prämien anteilsmäßig verringert werden, um jede Erhöhung der Tabakerzeugung der Gemeinschaft einzudämmen und gleichzeitig die Erzeugung von Sorten einzuschränken, bei denen Absatzschwierigkeiten bestehen. Um den abgeleiteten Interventionspreis zu erhalten, ist der Interventionspreis um bestimmte Kosten zu erhöhen; die Anwendung des Verringerungskoeffizienten auf den abgeleiteten Interventionspreis darf sich nicht auf diese Kosten auswirken.
Die Höchstmenge muß so festgesetzt werden, daß insbesondere die Produktionsstatistiken und die Marktlage berücksichtigt werden. Für jede Sorte oder Sortengruppe sollte eine Höchstgarantiemenge festgesetzt werden, damit die Ausrichtung auf die gefragtesten Qualitäten fortgesetzt und den sozio-ökonomischen und regionalen Besonderheiten der Tabakerzeugung Rechnung getragen werden kann. Für einen beschränkten Zeitraum muß für die etwaige Verringerung der Preise und Prämien eine Grenze gesetzt werden. Die Verordnung (EWG) Nr. 727/70, zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 1974/87, ist deshalb zu ändern."

Nach Ansicht des Klägers „ist es offenkundig und unbestreitbar ..., daß das vom Rat geschaffene System der Kontingentierung der Erzeugung nicht nur auf der Festlegung einer Höchstgarantiemenge beruht; vielmehr kommt es im Rahmen dieses Systems in erster Linie auf das Niveau der Preise und Prämien an, denn gerade damit werden die Kontingente verwaltet und entsprechend gelenkt. Will man die Erzeugung drosseln, so erreicht man das im Grunde gerade durch Anpassung der Preise und Prämien innerhalb der Höchstgarantiemenge."

39. Dieses Vorbringen ist nicht überzeugend. In der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1738/91 heißt es nämlich: „Die Ziel- und die Interventionspreise sind nach den in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 727/70 genannten Regeln festzusetzen, damit die Ausrichtung der Erzeugung insbesondere im Sinne der Umstellung des Anbaus auf die meistgefragten, wettbewerbsfähigsten und am wenigsten gesundheitsschädlichen Sorten gefördert wird."

40. Mit der Verordnung Nr. 1738/91 wurden die Preise für alle Tabaksorten gesenkt; bei sieben Tabaksorten belief sich die Preissenkung auf etwa 13 % und bei neun anderen Tabaksorten auf 6 %.

41. Daher wird die Behauptung, daß es „keine Änderung der Preise mit dem Ziel, den Anbau bestimmter Sorten und Qualitäten zu fördern oder zu drosseln, gegeben" habe, durch den beanstandeten Rechtsakt selbst widerlegt.

42. Wenn der Kläger mit diesem Vorbringen nachweisen wollte, daß der Rat mit einer derart späten Festsetzung der Preise für die Ernte 1991 weder die Erzeugung einschränken noch deren Ausrichtung für die Ernte 1991 fördern konnte, so hat er zweifellos recht. In diesem Fall gelten jedoch wiederum meine obigen Ausführungen.

43. Ich komme daher zu dem Ergebnis, daß die Prüfung der ersten Frage des vorlegenden Gerichts nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1738/91 beeinträchtigen könnte.

Zur zweiten Frage

44. Diese zweite Frage des vorlegenden Gerichts geht dahin, ob die Verordnung Nr. 1738/91 wesentliche Formvorschriften verletzt, da ihre die Tabaksorte Burley betreffenden Bestimmungen weder ausdrücklich noch stillschweigend begründet worden seien, obgleich sie strenger gewesen seien als die Bestimmungen, die andere

Tabaksorten, bei denen sogar noch größere Erzeugungsüberschüsse festzustellen gewesen seien, betroffen hätten.

45. Die griechische Regierung führt aus, daß „die Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1738/91 allgemein gehalten sind", und räumt ein, daß sie „formal den Begründungserwägungen entsprechen, die in der Regel in Verordnungen zur Festsetzung von Preisen und Prämien im Tabaksektor auftauchen". Sie ist jedoch der Auffassung, daß „die Begründungserwägungen nicht die erforderliche Begründung dafür enthalten, aus welchen Gründen die betreffenden Maßnahmen erlassen wurden und welches Ziel damit erreicht werden sollte". Sie zieht daraus den Schluß, daß „nicht nachprüfbar ist, ob die getroffenen Maßnahmen erforderlich und angemessen waren".

46. Hierzu ist festzustellen, daß die Pflicht zur Begründung von Gemeinschaftshandlungen es den Betroffenen zwar ermöglichen soll, von den Gründen für die getroffene Maßnahme Kenntnis zu erlangen, und dem Gerichtshof, seine Kontrolle effektiv auszuüben [15]. Der Umfang dieser Begründungspflicht richtet sich jedoch nach ständiger Rechtsprechung nach der Natur des Rechtsakts [16].

47. In diesem Sinne hat der Gerichtshof entschieden, daß „bei Rechtsakten mit allgemeinem Anwendungsbereich, insbesondere Verordnungen, den Anforderungen von Artikel 190 EWG-Vertrag genügt ist, wenn die angeführten Gründe eine Erläuterung der wesentlichen Züge der von den Organen getroffenen Maßnahmen enthalten, und es keiner besonderen Begründung sämtlicher Einzelheiten bedarf, die eine bestimmte Maßnahme mit sich bringen kann, wenn jene sich in dem systematischen Rahmen der Gesamtregelung halten" [17].

48. In den fünf Anhängen der Verordnung Nr. 1738/91 sind die für jede der 34 Tabaksorten getroffenen Maßnahmen wie folgt aufgeführt:

— Sorten und deren Bezugsqualitäten (jeweils für Tabakblätter und Tabakballen);

— anerkannte Anbaugebiete;

— Zielpreise und Interventionspreise;

15 — Vgl. z. B. Urteil vom 22. Januar 1986 in der Rechtssache 250/84 (Eridania u. a., Slg. 1986, 117).

16 — Vgl. z. B. Urteil vom 30. November 1978 in der Rechtssache 87/78 (Welding, Slg. 1978, 2457).

17 — Urteil vom 12. Juli 1979 in der Rechtssache 166/78 (Italien/Rat, Slg. 1979, 2575, Randnr. 8).

— Prämien;

— abgeleitete Interventionspreise für Tabakballen;

— Höchstgarantiemenge je Sorte und Sortengruppe.

49. Ohne die Bedeutung der Preise und Prämien schmälern zu wollen, halte ich es für übertrieben, vom Rat zu verlangen, jede der zahlreichen, im Rahmen der Verordnung Nr. 1738/91 getroffenen Maßnahmen einzeln zu begründen. Dies wäre praktisch unmöglich gewesen.

50. Der Rat vertritt daher in seinen schriftlichen Erklärungen zu Recht die Ansicht, daß „es genügt, daß er erläutert, warum er die Ziel- und Interventionspreise festgesetzt hat — was in den ersten drei Begründungserwägungen geschehen ist —, und daß er das System der Höchstgarantiemengen begründet ..." Wie die Kommission ausführt, „hat der Gemeinschaftsgesetzgeber in den Begründungserwägungen der Verordnung auch eindeutig die grundsätzlichen Kriterien angegeben, denen er bei der Festsetzung der Preise im Rohtabaksektor für die Ernte 1991 gefolgt ist".

51. Ich bin in der Tat der Auffassung, daß die beiden Begründungserwägungen [18], die sich auf die Festsetzung der Preise im allgemeinen beziehen, und die siebte Begründungserwägung, die die Festsetzung der Prämien betrifft [19], in Anbetracht des Wesens und der Tragweite des fraglichen Rechtsakts eine hinreichende und angemessene Begründung darstellen.

52. Der Kläger ist der Ansicht, daß sich die zweite Frage der Pretura nicht nur auf eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften wegen unzureichender Begründung beziehe, sondern auch die Frage nach einem etwaigen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der verschiedenen Sorten aufwerfe. Er fragt sich, ob „nicht eine Diskriminierung der Erzeuger der Tabaksorte Burley vorliegen könnte, vor allem, wenn man bedenkt, daß diese Sorte ohne jede Begründung benachteiligt wurde".

53. Sofern kein Ermessensmißbrauch nachgewiesen werden kann, ist die Entscheidung

18 — „Bei der Festsetzung der Preise für Rohtabak ist den Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik Rechnung zu tragen. Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es insbesondere, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, die Versorgung sicherzustellen und für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.
Die Ziel- und die Interventionspreise für Tabakblätter sind nach den in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 727/70 genannten Regeln festzusetzen, damit die Ausrichtung der Erzeugung insbesondere im Sinne der Umstellung des Anbaus auf die meistgefragten, wettbewerbsfähigsten und am wenigsten gesundheitsschädlichen Sorten gefördert wird."

19 — „Mit der den Käufern von Gemeinschaftstabak gewährten Prämie soll ermöglicht werden, daß die Käufer den Erzeugern von Tabakblättern einen dem Zielpreis entsprechenden Preis unter Berücksichtigung der Preisentwicklung auf dem Weltmarkt sowie der sich aus Angebot und Nachfrage auf dem Gemeinschaftsmarkt ergebenden Preise zahlen."

des Rates, die Prämien und Preise für die Tabaksorte Burley I zu kürzen, aber Ausdruck einer politischen Entscheidung, die er im Rahmen der Ausübung seines Ermessens getroffen hat und die folglich nicht als Benachteiligung dieser Sorte betrachtet werden kann. Außerdem bringt die Auswahl, die der Rat zu treffen hat, wenn er die Ausrichtung der Erzeugung auf bestimmte Sorten fördert, per se und zwangsläufig eine Differenzierung zwischen den Sorten mit sich.

54. Die Prüfung der zweiten Frage hat somit ebenfalls nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1738/91 beeinträchtigen könnte.

Ergebnis

55. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die beiden Fragen der Pretura circondariale Caserta wie folgt zu beantworten:

Die Prüfung der beiden Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1738/91 des Rates vom 13. Juni 1991 zur Festsetzung der für die Ernte 1991 geltenden Zielpreise, der Interventionspreise und der Käufern von Tabakblättern gewährten Prämien sowie der abgeleiteten Interventionspreise für Tabakballen, der Bezugsqualitäten, der Anbaugebiete sowie der Höchstgarantiemengen und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1331/90 beeinträchtigen könnte.