SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN ELEANOR SHARPSTON vom 16. März 2006 [1]

Einleitung

1. Mit dieser gemäß Artikel 230 EG erhobenen Klage greift Spanien die neue Stützungsregelung der Gemeinschaft für Baumwolle an, die mit der Verordnung (EG) Nr. 864/2004 des Rates [2] (im Folgenden: angefochtene Verordnung) erlassen und in die „horizontale" Grundverordnung, die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates [3], eingefügt wurde, in der die so genannten MacSharry-Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zusammengefasst sind.

2. Im Wesentlichen macht Spanien geltend, dass die neue Stützungsregelung Wirkungen entfalten werde, die in direktem Widerspruch zu den erklärten Zielen stünden, in den Gebieten, in denen Baumwolle für die Landwirtschaft von Bedeutung sei, die Baumwollerzeugung zu fördern und sicherzustellen, dass Baumwolle nicht durch andere Kulturen verdrängt werde — Ziele, die im Protokoll Nr. 4 zur Akte über den Beitritt Griechenlands zur Europäischen Gemeinschaft [4] (im Folgenden: Protokoll Nr. 4) niedergelegt und später auf Spanien und Portugal erstreckt worden seien, als diese beiden Länder im Jahr 1986 Mitgliedstaaten wurden [5], und die auch in den Begründungserwägungen der angefochtenen Verordnung festgeschrieben seien. Die neue Regelung werde hingegen die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe wahrscheinlich veranlassen, die Baumwollerzeugung zugunsten anderer, konkurrierender Kulturen aufzugeben, was sehr nachteilige Folgen für die von Baumwolle abhängigen landwirtschaftlichen Gebiete haben werde.

3. Die angefochtene Verordnung wird aus vier Gründen beanstandet: 1. Verstoß gegen die Bestimmungen des Protokolls Nr. 4,

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Vom 29. April 2004 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zu ihrer Anpassung infolge des Beitritts der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei zur Europäischen Union (ABl. L 161, S. 48).

3 — Vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (ABl. L 270, S. 1).

4 — Dokumente betreffend den Beitritt der Republik Griechenland zu den Europäischen Gemeinschaften, Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Griechenland und die Anpassungen der Verträge, Protokoll Nr. 4 über Baumwolle (ABl. 1979, L 291, S. 174).

5 — Dokumente betreffend den Beitritt des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik zu den Europäischen Gemeinschaften, Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge, Protokoll Nr. 14 betreffend Baumwolle (ABL. 1985, L 302, S. 436).

2. Verstoß gegen wesentliche Verfahrenserfordernisse wegen fehlender oder unzureichender Begründung, 3. Ermessensmissbrauch und 4. Verletzung tragender Grundsätze, insbesondere der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des berechtigten Vertrauens.

Hintergrund

A — *Die ursprüngliche Stützungsregelung der Gemeinschaft für Baumwolle*

4. Wegen der großen Bedeutung der Baumwollerzeugung für die griechische Wirtschaft wurde, als Griechenland 1980 der Europäischen Gemeinschaft beitrat, mit dem Protokoll Nr. 4 eine gemeinschaftliche Stützungsregelung für Baumwolle eingeführt.

5. Nach Absatz 2 des Protokolls Nr. 4 bezweckt die Stützungsregelung „insbesondere [die] Förderung der Baumwollerzeugung in den Gebieten der Gemeinschaft, in denen diese Erzeugung für die Landwirtschaft von Bedeutung ist, [die] Ermöglichung eines angemessenen Einkommens für die betreffenden Erzeuger [und die] Marktstabilisierung durch Verbesserung der Angebots- und Vermarktungsstruktur".

6. Nach Absatz 3 des Protokolls Nr. 4 „umfasst [eine solche Regelung] die Gewährung einer Erzeugerbeihilfe".

7. Absatz 11 des Protokolls Nr. 4 in seiner ursprünglichen Fassung verpflichtete den Rat, das Funktionieren der Stützungsregelung für Baumwolle zu prüfen, und ermächtigte ihn, die Regelung zu ändern. Auf der Grundlage dieses Absatzes änderte der Rat die Regelung wiederholt.

8. Die sechste Änderung der Regelung erfolgte im Jahr 2001 durch die Verordnung (EG) Nr. 1050/2001 des Rates[6]. Die Kommission hielt die Regelung des gemeinschaftlichen Baumwollsystems inzwischen für „außerordentlich kompliziert ... Um sie zu vereinfachen, sollten die im Protokoll vorgesehenen Bestimmungen auf das Wesentliche beschränkt und die übrigen Rechtsvorschriften in einer einzigen Ratsverordnung zusammengefasst werden."[7] Mit der Verordnung Nr. 1050/2001 wurde deshalb u. a. Absatz 11 des Protokolls Nr. 4 gestrichen und durch eine neue Ermächtigung ersetzt (jetzt Absatz 6 des Protokolls Nr. 4), die wie

6 — Vom 22. Mai 2001 zur sechsten Anpassung der mit dem Protokoll Nr. 4 im Anhang zur Akte über den Beitritt Griechenlands eingeführten Beihilferegelung für Baumwolle (ABl. L 148, S. 1).

7 — Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur sechsten Anpassung der mit dem Protokoll Nr. 4 im Anhang zur Akte über den Beitritt Griechenlands eingeführten Beihilferegelung für Baumwolle (KOM[1999] 492 endg., S. 2). Dieser Gedanke fand auch in der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1050/2001 des Rates Ausdruck.

folgt lautet: „Auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit die Anpassung der durch das genannte Protokoll vorgesehenen Regelung und erlässt die Bestimmungen, die zu dessen Anwendung erforderlich sind."

B — *Die Stützungsregelung von 2001*

9. Am selben Tag wurde auf der Grundlage des neuen Absatzes 6 des Protokolls Nr. 4 die Verordnung (EG) Nr. 1051/2001 des Rates [8] (im Folgenden: Verordnung Nr. 1051/2001) erlassen. Mit dieser Verordnung wurde die Stützungsregelung für Baumwolle eingeführt, die von 2001 an galt, bis sie zum 1. Januar 2006 durch die angefochtene Regelung ersetzt wurde. Zur Vereinfachung werde ich diese Stützungsregelung als „Stützungsregelung von 2001" bezeichnen.

10. Nach der Stützungsregelung von 2001 bestanden die Beihilfen für die Baumwollerzeugung ausschließlich in „gekoppelten Beihilfen", d. h. Beihilfen, die an die tatsächliche Erzeugung von nicht entkörnter Baumwolle einer (bestimmten) Standardqualität gebunden waren. Die Beihilfe wurde jedoch nicht direkt den Baumwollerzeugern gewährt. Die zentrale Rolle in der Stützungsregelung spielten vielmehr die Entkörnungsunternehmen. Die Entkörnungsunternehmen waren die direkten Empfänger der Gemeinschaftsbeihilfen [9].

11. Entkörnungsunternehmen unterziehen die geerntete Baumwolle einer ersten industriellen Verarbeitung, indem sie die Baumwollfasern von den Samenhülsen und den Samen trennen. Baumwollerzeuger erhielten einen festen Beihilfebetrag je Tonne nicht entkörnter Baumwolle, die an Entkörnungsunternehmen verkauft wurde, da Letztere einen in der Verordnung festgelegten Mindestpreis zu zahlen hatten. Die Entkörnungsunternehmen wiederum erhielten variable Beihilfebeträge je Tonne, die von den Fluktuationen der Weltmarktpreise abhingen. Waren die Weltmarktpreise niedrig, so erhöhte sich die Preissubvention, und umgekehrt. In beiden Fällen waren die Entkörnungsunternehmen in der Lage, sich an die Weltmarktpreise anzupassen. Die Regelung isolierte somit die Baumwollerzeuger der Gemeinschaft von den Fluktuationen der Weltmarktpreise, während sie es den Entkörnungsunternehmen der Gemeinschaft ermöglichte, Baumwollfasern zu wettbewerbsfähigen Preisen zu erzeugen und dennoch einen Gewinn zu erzielen.

12. Die Stützungsregelung von 2001 sollte demnach sowohl die Baumwollerzeuger als

8 — Vom 22. Mai 2001 über die Erzeugerbeihilfe für Baumwolle (ABl. L 148, S. 3).

9 — Artikel 10 bis 12 der Verordnung Nr. 1051/2001.

auch die Entkörnungsunternehmen schützen. Diese Absicht fand in der vierten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1051/2001 Ausdruck, wonach das Preisstützungssystem so beschaffen sein musste, dass „die Marktteilnehmer die Erzeugung *und Verarbeitung* mittelfristig planen können" [10].

C — *Die GAP-Reformen von 2003*

13. Die MacSharry-Reformen, auf die sich die EU-Landwirtschaftsminister in der Ratssitzung in Luxemburg am 26. Juni 2003 einigten, sahen eine weitreichende allgemeine GAP-Reform vor. Leitprinzip war der Übergang von einer Politik der Stützung der Preise und der Erzeugung bestimmter Kulturen zu einer Politik der direkten Unterstützung der Einkommen der Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe.

14. Mit der Verordnung Nr. 1782/2003 wurde die GAP-Reform für eine Reihe landwirtschaftlicher Erzeugnisse umgesetzt. Ab Oktober 2003 waren die meisten Beihilfen für Betriebsinhaber im Rahmen der GAP entkoppelt; d. h., die Betriebsinhaber erhalten eine einheitliche Betriebsprämie, die *nicht* an die Erzeugung bestimmter Kulturen gebunden ist. Mit dieser Änderung der Politik sollte den Betriebsinhabern mehr Freiheit bei der Entscheidung über die wirksamste Nutzung ihrer landwirtschaftlichen Flächen gegeben und ihnen zugleich ein Mindesteinkommen gewährleistet werden [11]. Die Reformen zielten außerdem darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, die Marktorientierung zu stärken, die Umweltverträglichkeit zu verbessern, die Einkommen zu stabilisieren und einer verstärkten Berücksichtigung der Lage der Erzeuger in den benachteiligten Gebieten Ausdruck zu verleihen [12].

15. Als Ausnahme von diesem allgemeinen Grundsatz sollte die entkoppelte Beihilfe bei gewissen Kulturen (darunter Baumwolle) durch einen bestimmten Betrag „gekoppelter Beihilfe" (d. h. eine Beihilfe, die an die tatsächliche Erzeugung dieser Kulturen gebunden war) ergänzt werden. Die besonderen Vorschriften über die gemeinschaftliche Stützungsregelung für diese Kulturen einschließlich von Baumwolle wurden mit der angefochtenen Verordnung als Änderungen der Verordnung Nr. 1782/2003 erlassen.

10 — Hervorhebung nur hier.

11 — 28. Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1782/2003.

12 — Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament — Vervollständigung des Modells einer nachhaltigen Landwirtschaft für Europa durch die Reform der GAP — Tabak, Olivenöl, Baumwolle und Zucker (KOM[2003] 554 endg., S. 2).

D — *Die Verordnung Nr. 1782/2003 in der Fassung der angefochtenen Verordnung*

1. Entstehungsgeschichte

16. Um die Klage Spaniens richtig verstehen zu können, ist kurz die Entstehungsgeschichte der angefochtenen Verordnung nachzuzeichnen, die gemäß Artikel 37 Absatz 2 EG und Absatz 6 des Protokolls Nr. 4, der das Anhörungsverfahren vorschreibt, erlassen wurde.

17. Der Vorschlag der Kommission [13] zielte auf eine Umsetzung der GAP-Reformen u. a. im Baumwollsektor ab. Deshalb erhielt „[d]ie produzentenbezogene Förderung ... Vorrang vor der produktbezogenen Förderung durch Einbeziehung eines großen Teils der derzeit produktionsabhängig gewährten Direktzahlungen in die mit der neuen horizontalen Verordnung [Nr. 1782/2003] eingeführte Betriebsprämienregelung" [14]. In dem Vorschlag wurde jedoch den potenziellen Auswirkungen einer vollständigen Entkoppelung im Baumwollsektor, insbesondere der Gefahr einer Aufgabe der Baumwollerzeugung, Rechnung getragen. Aus diesem Grund schlug die Kommission vor, dass ein Teil der Beihilfe gekoppelt bleiben sollte [15].

18. Die Kommission berechnete, dass die produktionsabhängigen Ausgaben der Gemeinschaft für den Bezugszeitraum 2000–2002, die auf die einheitliche Betriebsprämie und die neue Produktionsbeihilfe verteilt werden sollten, 695,8 Mio. Euro betrugen [16]. Um zu gewährleisten, dass die wirtschaftlichen Bedingungen eine Fortsetzung des Baumwollanbaus ermöglichen, und um Baumwolle im Vergleich zu konkurrierenden landwirtschaftlichen Kulturpflanzen attraktiv zu machen, schlug die Kommission vor, 40 % der Mittel für die neue (gekoppelte) Produktionsbeihilfe je Hektar zu verwenden [17]. Der Vorschlag legte auch die maximale beihilfefähige Fläche je Mitgliedstaat fest. Für Spanien ergab sich eine direkte (gekoppelte) Produktionsbeihilfe von 898 Euro je beihilfefähigem Hektar. Die restlichen 60 % der Mittel sollten für die Betriebsprämienregelung entsprechend der Verordnung Nr. 1782/2003 aufgewandt werden.

19. Schließlich schlug die Kommission vor, dass zum Ausgleich größerer Umstrukturierungen, die möglicherweise aufgrund der Reform erforderlich würden, ungefähr 103 Mio. Euro auf sektorale Umstrukturierungen

13 — Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (KOM[2003] 698 endg.).

14 — KOM(2003) 698 endg. (S. 2).

15 — A. a. O.

16 — Für eine detaillierte Darstellung der Berechnung dieser Zahl durch die Kommission vgl. KOM(2003) 698 endg. (S. 2 bis 4).

17 — A. a. O. (S. 3).

im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes im Rahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) entfallen sollten [18].

20. In seiner legislativen Entschließung zum Vorschlag der Kommission schlug das Europäische Parlament wesentliche Änderungen der befürworteten Verteilung zwischen gekoppelter und entkoppelter Beihilfe vor. Danach sollte „jeder Mitgliedstaat die Möglichkeit [haben]", den nationalen Anteil der Beihilfe, die den Erzeugern direkt zugute kam, „auf bis zu 80 %" als kulturspezifische Zahlung, d. h. als gekoppelte Beihilfe, festzusetzen. Die restlichen „20 %" sollten für die Betriebsprämienregelung verfügbar sein [19].

21. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) äußerte sich in seiner Stellungnahme ebenfalls sehr kritisch zum Vorschlag der Kommission, sowohl allgemein als auch in Bezug auf die vorgeschlagene Stützungsregelung für Baumwolle. Er forderte dazu auf, „eine Reihe spezifischer Analysen zu den möglichen Auswirkungen verschiedener Grade der Entkoppelung der Beihilfen (auf den Markt, die Beschäftigung, die Umwelt, die Landschaft usw.) durchzuführen, bevor über eine Änderung der vorhandenen Mechanismen entschieden wird" [20], und stellte fest, dass die Kommission ihren Vorschlag „nicht mit einer Folgenabschätzung untermauert [hat], wie dies bei den im Juni 2003 überarbeiteten Sektoren und in Bezug auf den Tabaksektor geschah" [21].

22. Die Kommission stimmte den vorgeschlagenen Änderungen nicht zu und führte auch keine Folgenabschätzung durch. Der Rat änderte die Prozentsätze für die Verteilung zwischen entkoppelter und gekoppelter Beihilfe von 60 %: 40 % in 65 %: 35 %. Er senkte die Gesamtunterstützung für die Entwicklung des ländlichen Raumes im Zusammenhang mit Umstrukturierungen im Rahmen des EAGFL von 103 Mio. Euro auf 22 Mio. Euro und änderte die beihilfefähigen Flächen je Mitgliedstaat [22]. Anschließend erließ er die angefochtene Verordnung.

2. Die angefochtene Verordnung, so wie sie erlassen wurde

23. In den Begründungserwägungen der angefochtenen Verordnung wird zunächst

18 — A. a. O. (S. 5). Die zusätzliche Unterstützung in Höhe von 103 Mio. Euro sollte wie in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den EAGFL und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (ABl. L 160, S. 80) vorgesehen verwendet werden.

19 — Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABl. 2004, C 102E, S. 601, S. 604 und 605).

20 — Stellungnahme des EWSA zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe" (ABl. 2004, C 110, S. 116, Nr. 2.10).

21 — A. a. O. (Nr. 5.8). Zur Vereinfachung werde ich diese Vorstudien wie der EWSA als „Folgenabschätzung" bezeichnen.

22 — Im Fall von Spanien wurde die beihilfefähige Gesamtfläche von 85 000 auf 70 000 Hektar verkleinert.

das Hauptprinzip der GAP-Reformen wiederholt, nämlich dass die Beihilfen für Baumwolle, Olivenöl, Rohtabak und Hopfen entsprechend den Beihilfen für andere Erzeugnisse grundsätzlich entkoppelt und in eine einheitliche Betriebsprämie zur Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen umgewandelt werden sollten [23].

24. In Bezug auf Baumwolle heißt es jedoch weiter in den Begründungserwägungen: „Die vollständige Einbeziehung der derzeitigen Stützungsregelung für Baumwolle in die Betriebsprämienregelung würde eine erhebliche Gefahr von Produktionsstörungen in den Baumwolle erzeugenden Gebieten der Gemeinschaft mit sich bringen. Daher sollte ein Teil der Unterstützung durch eine kulturspezifische Zahlung je beihilfefähigen Hektar weiterhin an den Baumwollanbau gebunden sein. Die Höhe dieses Teils sollte so berechnet werden, dass wirtschaftliche Bedingungen gewährleistet werden, die in den für diese Kultur geeigneten Regionen eine Fortsetzung des Baumwollanbaus ermöglichen, so dass Baumwolle nicht durch andere Kulturen verdrängt wird." [24]

25. Nach den Begründungserwägungen sollen, um dieses Ziel zu erreichen, 65 % des nationalen Anteils der Beihilfe, die die Baumwollerzeuger nach der früheren Stützungsregelung indirekt erhielten, entkoppelt und in eine einheitliche Betriebsprämie umgewandelt werden, die an die Betriebsinhaber zu zahlen ist, die die Beihilfevoraussetzungen erfüllen [25]. Die restlichen 35 % sollen gekoppelt, d. h. an die Baumwollerzeugung gebunden, bleiben, jedoch als Betrag je Hektar beihilfefähige Fläche berechnet werden [26].

26. Durch Artikel 1 Nummer 20 der angefochtenen Verordnung wurde ein neues Kapitel 10a, „Kulturspezifische Zahlung für Baumwolle", in Titel IV der Verordnung Nr. 1782/2003 eingefügt. Die Artikel 110a bis 110f enthalten die Hauptbestimmungen für die neue Stützungsregelung für Baumwolle.

27. Zusätzlich zu dem Betrag entkoppelter Beihilfe, auf den Betriebsinhaber, die die Beihilfevoraussetzungen erfüllen, nach Titel III der Verordnung Nr. 1782/2003 Anspruch haben, legt Artikel 110b die Voraussetzungen für die Unterstützung in Form der gekoppelten Beihilfe fest, die je nach Hektarzahl der beihilfefähigen Fläche gezahlt wird. Beihilfefähig sind nur Flächen, die „zu landwirtschaftlichen Flächen gehören, auf denen der Mitgliedstaat den Baumwollanbau genehmigt hat, die mit zugelassenen Sorten

23 — Erste und zweite Begründungserwägung.

24 — Fünfte Begründungserwägung.

25 — Sechste Begründungserwägung. Die Beihilfevoraussetzungen und der Mechanismus für die Umsetzung der Betriebsprämie sind in Titel III der Verordnung Nr. 1782/2003 geregelt.

26 — Fünfte Begründungserwägung. Dieser Prozentsatz führte zu der Beihilfe je Hektar beihilfefähige Fläche, die in dem durch Artikel 1 Nummer 20 der angefochtenen Verordnung eingefügten neuen Artikel 110c der Verordnung Nr. 1782/2003 festgelegt ist.

eingesät sind und auf denen zumindest bis zur Öffnung der Samenkapseln [27] normale Wachstumsbedingungen aufrechterhalten werden".

28. Artikel 110c Absatz 1 setzt die beihilfefähige Gesamtfläche für jeden der erzeugenden Mitgliedstaaten fest (für Spanien 70 000 Hektar). Artikel 110c Absatz 2 setzt die Beihilfe fest, die je Hektar beihilfefähige Fläche zu zahlen ist (für Spanien 1 039 Euro).

29. Alle Zahlungen müssen direkt an die Baumwollerzeuger erfolgen. Sie werden nicht mehr über die Entkörnungsunternehmen gezahlt [28].

30. Schließlich wurde durch Artikel 1 Nummer 22 der angefochtenen Verordnung ein neuer Titel IVb, „Mittelumschichtungen", in die Verordnung Nr. 1782/2003 eingefügt. Dieser Titel enthält einen neuen Artikel 143d, wonach „[ab] dem Haushaltsjahr 2007 ... ein Betrag von 22 Mio. EUR" je Kalenderjahr als zusätzliche Gemeinschaftshilfe für Maßnahmen in Baumwolle erzeugenden Gebieten zum Ausgleich von Umstrukturierungen zur Verfügung steht, zu denen die neue Stützungsregelung in diesen Gebieten möglicherweise führt [29].

Beurteilung

A — Erster Klagegrund: Verstoß gegen das Protokoll Nr. 4

31. Spanien macht geltend, der neue Artikel 110b der Verordnung Nr. 1782/2003 verstoße gegen Absatz 3 des Protokolls Nr. 4, weil er die Beihilfefähigkeit landwirtschaftlicher Flächen, auf denen Baumwolle ausgesät worden sei, an die Öffnung der Samenkapseln und nicht an die Ernte knüpfe. Im Wesentlichen argumentiert Spanien, dass sowohl eine Wortlaut- als auch eine systematische Auslegung des Protokolls Nr. 4 zu dem Schluss führten, dass eine Stützungsregelung nur dann eine „Erzeugerbeihilfe" für Baumwolle im Sinne von Absatz 3 sei, wenn die Baumwolle geerntet sei.

27 — Die Öffnung der Samenkapseln bezieht sich auf den Zeitpunkt, zu dem sich die Kapsel, die die Baumwollsamen enthält, öffnet und die um die Samen herum wachsenden Baumwollfasern („Lint") sichtbar werden.

28 — Durch Artikel 1 Nr. 20 der angefochtenen Verordnung eingefügte neue Artikel 110a und 110f der Verordnung Nr. 1782/2003.

29 — Vgl. 22. Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung. Diese zusätzliche Unterstützung sollte wie in der oben in Fußnote 18 zitierten Verordnung Nr. 1257/1999 vorgesehen verwendet werden.

32. Spaniens Vorbringen zu diesem Punkt lässt sich wie folgt zusammenfassen. Das Haupterfordernis nach Absatz 3 des Protokolls Nr. 4 sei, dass die gemeinschaftliche Stützungsregelung für Baumwolle eine „Erzeugerbeihilfe" enthalte. „Erzeugung" setze implizit voraus, dass die Baumwolle nicht lediglich das Stadium der Öffnung der Samenkapseln erreicht habe. Sie müsse auch tatsächlich geerntet sein. Andernfalls finde eine „Erzeugung" von Baumwolle im eigentlichen Sinne nicht statt.

33. Diese Sichtweise werde dadurch gestützt, dass die Begründungserwägungen des Protokolls Nr. 4 auf die Bedeutung von Baumwolle als Grundstoff hinwiesen. Nur geerntete Baumwolle könne industriell verarbeitet werden. Daher könne nur geerntete Baumwolle ein Grundstoff sein.

34. Zudem heiße es in Absatz 1 des Protokolls Nr. 4 [30], dass das Protokoll „Baumwolle, weder gekrempelt noch gekämmt, der Nummer 5201 00 der Kombinierten Nomenklatur [betrifft]". Das ergebe nur Sinn, wenn sich das Protokoll auf geerntete Baumwolle beziehe.

35. Darüber hinaus gebe es in verschiedenen Mitgliedstaaten einen allgemeinen zivilrechtlichen Grundsatz [31], dass natürliche Früchte nicht als „Erzeugnisse" angesehen werden könnten, bevor sie von der Pflanze, an der sie wüchsen, getrennt worden seien, bevor sie also geerntet worden seien. Das gelte auch für Baumwolle.

36. Schließlich führt Spanien ein Wortlautargument an, das auf die spanische Fassung der angefochtenen Verordnung gestützt ist. Nach der fünften Begründungserwägung „sollte ein Teil der Unterstützung [daher] weiterhin an den Baumwoll*anbau* gebunden sein" (Unterstreichung in der Klageschrift Spaniens), und Kapitel 10a des Titels IV trage (in der spanischen Fassung) die Überschrift „Spezifische Beihilfe für den Anbau" (und nicht die Erzeugung) von Baumwolle. Erzeugung und Anbau seien keine Synonyme. Erzeugung könne der Ernte gleichgestellt werden, nicht aber Anbau. Die angefochtene Verordnung verstoße daher gegen das Protokoll Nr. 4.

37. Ich vermag der Auslegung des Protokolls Nr. 4 durch Spanien nicht zuzustimmen.

38. Wie der Rat zutreffend vorträgt, heißt es in Absatz 3 der derzeitigen Fassung des

30 — In der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 4006/87 der Kommission vom 23. Dezember 1987 zur Änderung des Protokolls Nr. 4 über Baumwolle (ABl. L 377, S. 49), um die Beschreibung der Waren und Zolltarifnummern in Protokoll Nr. 4 an die auf dem Harmonisierten System beruhende kombinierte Warennomenklatur anzupassen, die durch die Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates (ABl. L 256, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 3985/87 des Rates (ABl. L 376, S. 1) eingeführt wurde.

31 — Spanien bezieht sich auf die Zivilgesetzbücher Spaniens, Italiens und Belgiens.

Protokolls Nr. 4 lediglich ohne weitere Einschränkungen, dass die Stützungsregelung „die Gewährung einer Erzeugerbeihilfe [umfasst]". Das Protokoll Nr. 4 enthält keine ausdrücklichen Anforderungen, aus denen man schließen könnte, dass die Stützungsregelung und die entsprechende Erzeugerbeihilfe davon abhängen, dass die Baumwolle tatsächlich geerntet wird. Zudem wurde der Rat durch den mit der Verordnung Nr. 1050/2001 eingefügten neuen Absatz 6 des Protokolls Nr. 4 ermächtigt, die erforderlichen Anpassungen zu beschließen und die [*allgemeinen*] Bestimmungen zu erlassen, die zur Anwendung des Protokolls erforderlich sind. Dem Rat wurde somit bei der Gestaltung der Beihilfe für die „Baumwollerzeugung" ausdrücklich ein weites Ermessen eingeräumt. Die einzige Einschränkung der Ausübung dieses Ermessens, die sich aus dem Protokoll Nr. 4 ergibt, ist klar ersichtlich: Die erlassenen Bestimmungen müssen geeignet sein, die in Absatz 2 genannten Ziele zu erreichen.

39. Da das Protokoll Nr. 4 keine Bestimmungen enthält, nach denen Baumwollerzeugung geerntete Baumwolle bedeutet, halte ich die enge Auslegung des Begriffes „Erzeugung" durch Spanien nicht für überzeugend. Wirtschaftlich betrachtet bezieht sich der Begriff „Erzeugung" sowohl auf das endgültige Ergebnis eines Produktionsprozesses, sei er industriell, gewerblich oder landwirtschaftlich, als auch auf den Produktionsprozess selbst [32]. Wie Spanien selbst einräumt, besteht der Produktionsprozess aus mehreren zusammenhängenden Abschnitten. Meines Erachtens kann eine Erzeugerbeihilfe aus einer Beihilfe bestehen, die gewährt wird, um einen beliebigen dieser Abschnitte einschließlich des „Anbaus" zu unterstützen, selbst wenn die Gewährung der Beihilfe nicht davon abhängig gemacht wird, dass ein Grundstoff für den Verkauf auf dem Markt gewonnen wird.

40. Da der Begriff der Erzeugerbeihilfe im Protokoll Nr. 4 Beihilfen umfasst, die gewährt werden, um einen beliebigen der Abschnitte des Anbaus und damit der Erzeugung von Baumwolle zu unterstützen, stehen dem nicht entgegen, dass nach Zivilrecht eine „Frucht" erst dann rechtlich existent wird, wenn sie von ihrer Pflanze getrennt worden ist.

41. Ich teile auch nicht die Ansicht, dass der Hinweis auf die „Bedeutung der Baumwolle als Grundstoff" in den Begründungserwägungen des Protokolls Nr. 4 zwangsläufig impliziert, dass das Protokoll Nr. 4 nur geerntete Baumwolle betrifft. Die Begründungserwägung, auf die sich Spanien beruft, lautet vollständig: „In der Erkenntnis, dass wegen der Bedeutung der Baumwolle als Grundstoff die Regelung des Handels mit dritten Ländern nicht beeinträchtigt werden darf". Betrachtet man den Hinweis auf die Bedeutung von Baumwolle als Grundstoff in seinem Zusammenhang, so wird dadurch meines Erachtens betont, dass unabhängig davon, welche Stützungsregelung gewählt wird, keine (negativen) Auswirkungen auf den Handel mit dritten Ländern entstehen dürfen. Mir ist nicht ersichtlich, wie das so

32 — Nach dem *Shorter Oxford English Dictionary* bedeutet „production" sowohl „action or an act of producing, making or causing something" als auch „something which is produced by an action, process". Dasselbe trifft für das Spanische zu. Nach dem Diccionario de la Real Academia de la Lengua bedeutet „producción" sowohl „acción de producir" als auch „la cosa producida".

verstanden werden kann, dass nur geerntete Baumwolle vom Protokoll Nr. 4 erfasst wird [33].

42. Auch Spaniens Berufung auf eine streng wörtliche Auslegung der Worte „Baumwolle, weder gekrempelt noch gekämmt, der Nummer 5201 00 der Kombinierten Nomenklatur" in Absatz 1 des Protokolls Nr. 4 bringt sein Vorbringen nicht viel weiter. Dieser Passus schließt Baumwolle, die nicht geerntet wurde, nicht zwangsläufig vom Anwendungsbereich des Protokolls Nr. 4 aus. Kämmen und Krempeln sind die Verfahren, mit denen die Verunreinigungen und kleineren Fäden der Baumwollfasern, die aus den Samen hervorkommen, aus geernteter Baumwolle entfernt werden. Baumwolle im Stadium der Öffnung der Samenkapseln ist (per definitionem) „weder gekrempelt noch gekämmt". Sie fällt somit in den Anwendungsbereich des Absatzes 1.

43. Es sei betont, dass die angefochtene Regelung Betriebsinhaber nicht davon abhält, zu ernten. Sie lässt ihnen vielmehr die Wahl, ob sie ernten wollen oder nicht. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass es für sie wirtschaftlich sinnvoll sein wird, zu ernten, wenn die Baumwolle das Stadium der Öffnung der Samenkapseln „unter normalen Wachstumsbedingungen" und guten landwirtschaftlichen und Umweltbedingungen erreicht hat. Ich werde im Rahmen der Erörterung des vierten Nichtigkeitsgrundes prüfen, ob diese schlichte Annahme vertretbar ist.

44. Das Vorbringen Spaniens zur fünften Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung kann schnell zurückgewiesen werden. Wenn der Anbau als Abschnitt des Produktionsprozesses angesehen werden kann, wie ich weiter oben angenommen habe, dann muss eine „Anbau"-Beihilfe als Erzeugerbeihilfe betrachtet werden.

45. Das sprachliche Argument, das darauf gestützt ist, dass in der spanischen Fassung der angefochtenen Verordnung Kapitel 10a mit „Spezifische Beihilfe für den Anbau" überschrieben ist, geht aus einem anderen Grund fehl. Die Terminologie der spanischen Fassung steht nämlich im Widerspruch zu einer Reihe anderer Sprachfassungen. Das fragliche Kapitel ist z. B. mit „Crop specific payment for cotton" (Englisch), „Pagamento específico para o algodão" (Portugiesisch), „Kulturspezifische Zahlung für Baumwolle" (Deutsch), „Aide spécifique au cotton" (Französisch) und „Pagamento specifico per il cotone" (Italienisch) überschrieben. Der Gerichtshof hat in der Vergangenheit denjenigen Sprachfassungen den Vorzug gegeben, die die Mehrheit bilden, wenn die dement-

33 — Tatsächlich lief die Regelung von 2001, nach der die Zahlungen über die Entkörnungsunternehmen erfolgten, im Wesentlichen auf eine Preissubvention hinaus, aufgrund deren in der EU erzeugte Baumwolle auf dem Weltmarkt zu Weltpreisen wettbewerbsfähig war. Es ist durchaus möglich, dass sich dies auf den Handel mit dritten Ländern potenziell erheblich stärker auswirkte als die neue Regelung, die mit der angefochtenen Verordnung eingeführt wurde.

sprechende Auslegung mit den Zielen, die mit der Verordnung verfolgt werden, besser im Einklang steht [34]. Dieser Fall liegt hier vor. Da meiner Ansicht nach Anbaubeihilfen Erzeugerbeihilfen sind, wird durch den Begriff „Anbau" in der spanischen Fassung nicht belegt, dass die Neuregelung gegen das Protokoll Nr. 4. verstößt.

46. Grundsätzlicher: Der Gesetzgeber der Gemeinschaft wollte meines Erachtens die MacSharry-Reformen der GAP innerhalb der Struktur der geltenden Vertragsbestimmungen und Protokolle einschließlich des Protokolls Nr. 4 umsetzen. Die gesamte Stoßrichtung der Reformen mit der Betonung, die sie auf die Verwendung entkoppelter (und nicht gekoppelter) Beihilfen legen, spricht gegen eine Auslegung des Protokolls Nr. 4, die so restriktiv ist, dass *jede* Entkoppelung den erforderlichen Zusammenhang zwischen der gewährten Beihilfe und der „Erzeugung" von Baumwolle durchbricht [35].

47. Der erste Nichtigkeitsgrund Spaniens ist somit unbegründet.

34 — Urteile vom 7. Juli 1988 in der Rechtssache 55/87 (Moksel, Slg. 1988, 3845, Randnrn. 16 ff., und vom 17. Oktober 1996 in der Rechtssache C-64/95 (Lubella, Slg. 1996, I-5105, Randnr. 18). Für eine Untersuchung der Rechtsprechung zur Auslegung unterschiedlicher Sprachfassungen vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Stix-Hackl in der Rechtssache C-265/03 (Simutenkov, Urteil vom 12. April 2005, Slg. 2005, I-2579).

35 — Fairerweise muss gesagt werden, dass Spanien in der mündlichen Verhandlung nicht vorgetragen hat, dass *jede* Entkoppelung rechtswidrig sei. Es hat vielmehr argumentiert, dass entkoppelte Beihilfe eingeführt werden könne, sofern die Regelung als Ganzes und insbesondere die Höhe der weiterhin vorgesehenen gekoppelten Beihilfe die Fortsetzung der Baumwollerzeugung in denjenigen Gebieten ermögliche, in denen sie für die lokale Wirtschaft wichtig sei, was die neue Stützungsregelung nicht erreiche.

B — Zweiter Nichtigkeitsgrund: Verstoß gegen wesentliche Verfahrenserfordernisse (fehlende oder unzureichende Begründung)

48. Spanien macht geltend, dass der Rat nicht die Gründe genannt habe, auf denen die angefochtene Verordnung beruhe. Insbesondere habe er nicht hinreichend erläutert, weshalb die Neuregelung indirekte Beihilfezahlungen an die Erzeuger über die Entkörnungsunternehmen zugunsten direkter Beihilfezahlungen an die Erzeuger aufgebe. Der Rat habe auch nicht begründet, weshalb er das Stadium der Öffnung der Samenkapseln und nicht einen anderen Abschnitt des Produktionsprozesses als Zeitpunkt gewählt habe, ab dem Erzeuger gekoppelte Beihilfen erhalten könnten.

49. Nach ständiger Rechtsprechung „hängt ... der Umfang der Begründungspflicht von der Rechtsnatur der betreffenden Maßnahme ab; bei Rechtsakten mit allgemeiner Geltung kann sich die Begründung darauf beschränken, die Gesamtlage anzugeben, die zum Erlass der Maßnahme geführt hat, und die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihr erreicht werden sollen" [36]. Zudem „[wäre] es, wenn aus dem angegriffenen Rechtsakt das von dem Organ verfolgte Ziel in seinen wesentlichen Zügen hervorgeht, übertrieben ..., eine besondere Begründung für die

36 — Urteile vom 19. November 1998 in der Rechtssache C-284/94 (Spanien/Rat, Slg. 1998, I-7309, Randnr. 28) und vom 13. März 1968 in der Rechtssache 5/67 (Beus, Slg. 1968, 128, 144). Vgl. auch Urteil vom 17. September 1998 in der Rechtssache C-372/96 (Pontillo, Slg. 1998, I-5091, Randnr. 36).

verschiedenen technischen Entscheidungen, die das Organ getroffen hat, zu verlangen" [37].

50. Der Gerichtshof hat ferner entschieden, dass „die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Artikels [235 EG] genügt, nicht nur anhand ihres Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand ihres Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet" [38].

51. Meines Erachtens entspricht die angefochtene Verordnung, liest man sie in ihrem Kontext und unter Berücksichtigung sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet, diesen Voraussetzungen.

52. In den ausführlichen Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1782/2003 werden die politischen Gründe für die Änderung des Gesamtsystems der Unterstützung für Betriebsinhaber im Rahmen der GAP klar erläutert. In der 24. und der 28. Begründungserwägung wird klar und eindeutig festgestellt, dass das Ziel der Änderungen darin bestehe, die direkte Stützung der Einkommen der Betriebsinhaber von der Produktion abzukoppeln. Diese politische Entscheidung soll die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Landwirtschaftssektors, die Nahrungsmittel- und die Umweltstandards sowie eine marktorientierte Erzeugung verbessern. Diese Ziele müssen im Licht der mittel- bis langfristigen Politik der Gemeinschaft gesehen werden, die Stützung des Landwirtschaftssektors durch die Gemeinschaft zu verringern. Im Licht dieser Ziele wird in den Begründungserwägungen auch deutlich gemacht, dass die neue Regelung den Betriebsinhabern bei der Wahl ihrer Kulturen größere Freiheit geben und ihnen gleichzeitig ein angemessenes Einkommen gewährleisten will.

53. Was die spezielle Stützung der Baumwollerzeugung angeht, so wird in den Begründungserwägungen 4 bis 6 der angefochtenen Verordnung klar und unzweideutig erläutert, weshalb für die Baumwollerzeugung zusammen mit bestimmten anderen Kulturen im Rahmen der GAP-Reformen weiterhin gekoppelte Beihilfen als Ergänzung zu entkoppelten Beihilfen gewährt werden sollen [39].

54. Zwar wird in den Begründungserwägungen der angefochtenen Verordnung nicht detailliert erläutert, weshalb das Verhältnis zwischen gekoppelter und entkoppelter Beihilfe auf 35 %: 65 % festgesetzt wurde. Meines Erachtens bedeutet dies jedoch nicht, dass eine Begründung fehlt.

55. Die Bestimmung des Verhältnisses zwischen gekoppelter und entkoppelter Beihilfe ist eine technische Entscheidung, und die Gemeinschaftsorgane sind nicht verpflichtet,

37 — Urteil Spanien/Rat (Randnr. 30 und die dort zitierte Rechtsprechung).

38 — Vgl. insbesondere Urteil vom 2. April 1998 in der Rechtssache C-367/95 P (Sytraval, Slg. 1998, I-1719, Randnr. 63).

39 — Siehe oben, Nrn. 24 und 25.

die technischen Entscheidungen, die sie treffen, um die von ihnen genannten Ziele zu erreichen, im Detail zu begründen. Aus der fünften und der sechsten Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung wird deutlich, dass der Rat die beiden Arten von Beihilfen für geeignet hält, „eine Fortsetzung des Baumwollanbaus [zu] ermöglichen, so dass Baumwolle nicht durch andere Kulturen verdrängt wird". Die Auffassung des Rates mag sich zwar als falsch herausstellen. In diesem Fall bestünde der Fehler jedoch nicht in einer Unzulänglichkeit der Begründung; vielmehr läge ein Beurteilungsfehler vor, der im vorliegenden Fall anhand des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu prüfen wäre [40].

56. Anders ist die Lage, was die Gründe dafür angeht, dass die Beihilfefähigkeit an das Stadium der Öffnung der Samenkapseln (und nicht z. B. die Ernte) geknüpft wurde. In der angefochtenen Verordnung wird diese Entscheidung nirgends erläutert. Das ist offenkundig unbefriedigend.

57. Im Ergebnis bezweifle ich, dass dieses Versäumnis für sich betrachtet so schwer ist, dass der Gerichtshof die angefochtene Verordnung wegen fehlender Begründung und damit wegen Verstoßes gegen ein wesentliches Verfahrenserfordernis für nichtig erklären kann. Genau wie beim Verhältnis zwischen gekoppelter und entkoppelter Beihilfe handelt es sich um eine technische Entscheidung [41]. Die Entscheidung für die Öffnung der Samenkapseln als Voraussetzung für die Zahlung gekoppelter Beihilfe entbehrt nicht jeder Logik. Der Gesetzgeber der Gemeinschaft ist nicht gezwungen, alle technischen Entscheidungen in den Begründungserwägungen eines allgemeinen Rechtsakts wie einer Verordnung zu erläutern. Im Ergebnis erscheint es mir eher angebracht, dieses Problem im Rahmen der Frage zu erläutern, ob die mit der angefochtenen Verordnung eingeführte Regelung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.

58. Der zweite Nichtigkeitsgrund Spaniens ist somit unbegründet.

C — Dritter Nichtigkeitsgrund: Ermessensmissbrauch

59. Spanien macht geltend, dass der Rat, indem er die angefochtene Verordnung auf

40 — Vgl. z. B. die Unterscheidung, die der Gerichtshof im Urteil vom 30. März 2000 in der Rechtssache C-265/97 P (VBA, Slg. 2000, I-2061, Randnrn. 110 bis 122) trifft.

41 — Es spricht tatsächlich einiges dafür, dass es möglicherweise wirtschaftlich effektiver ist, die Beihilfefähigkeit davon abhängig zu machen, dass die Baumwolle das Stadium der Öffnung der Samenkapseln erreicht, nicht aber von der Ernte. Wenn die Weltpreise für geerntete und entkörnte Baumwolle zu niedrig sind, um die Ernte der Baumwolle zu rechtfertigen, wäre es sinnlos, Baumwollerzeuger dennoch zu zwingen, die (zusätzlichen) Erntekosten auf sich zu nehmen, um die Voraussetzungen für Gemeinschaftsbeihilfen zu erfüllen. Dadurch, dass die Öffnung der Samenkapseln als maßgeblicher Zeitpunkt gewählt wird, bleiben landwirtschaftliche Flächen, auf denen Baumwolle angebaut wird, auch in Jahren, in denen eine Baumwollernte wirtschaftlich nicht sinnvoll ist, in einem Zustand, der sich für die Baumwollerzeugung eignet.

der Grundlage von Absatz 6 des Protokolls Nr. 4 erlassen habe, sein Ermessen missbraucht habe. Die Änderung der Regelung von 2001 durch den Rat sei nicht auf bloße Anpassungen, wie in Absatz 6 vorgesehen, beschränkt gewesen. Vielmehr habe es sich um eine tiefgreifende Reform der Regelung für Erzeugerbeihilfen für Baumwolle gehandelt. Indem der Rat für die Einführung der Reform Absatz 6 des Protokolls Nr. 4 herangezogen habe, habe er die Verfahren vermeiden wollen, die speziell für die Änderung von Bestimmungen des primären Gemeinschaftsrechts wie derjenigen des Protokolls Nr. 4 vorgesehen seien.

60. Der Gerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass „eine Rechtshandlung nur dann ermessensmissbräuchlich [ist], wenn aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien anzunehmen ist, dass sie ausschließlich oder zumindest vorwiegend zu anderen als den angegebenen Zwecken oder mit dem Ziel erlassen worden ist, ein Verfahren zu umgehen, das der Vertrag speziell vorsieht, um die konkrete Sachlage zu bewältigen“ [42].

61. Diese Voraussetzungen liegen hier offenkundig nicht vor.

62. Erstens sieht Absatz 6 des Protokolls Nr. 4 für die Änderung der Stützungsregelung für Baumwolle ein besonderes Verfahren mit einem Vorschlag der Kommission und einer Stellungnahme sowohl des Europäischen Parlaments als auch des EWSA vor. Die Kommission und der Rat haben dieses Verfahren strikt befolgt, als sie die Stützungsregelung für Baumwolle den Prinzipien anpassten, die den MacSharry-Reformen der GAP zugrunde lagen. Es ist nicht zu erkennen, wie das als Ermessensmissbrauch bezeichnet werden kann.

63. Zweitens hat der Rat in der Vergangenheit Absatz 6 und dessen Vorgänger, Absatz 11, herangezogen, um das Protokoll Nr. 4 selbst wesentlich zu ändern [43]. In Wirklichkeit wurde das System der indirekten Beihilfen für die Baumwollerzeugung über die Entkörnungsunternehmen seit dem Erlass der Verordnungen Nr. 1050/2001 und 1051/2001 *nicht* durch die Bestimmungen des Protokolls Nr. 4 geregelt, sondern durch die Gemeinschaftsverordnungen, die auf der Grundlage des Protokolls Nr. 4 erlassen wurden. Genau genommen ändert die angefochtene Verordnung das Protokoll Nr. 4 überhaupt nicht. Sie ändert vielmehr die Verordnung Nr. 1782/2003 in Bezug auf den Baumwollsektor.

64. Es war daher das Nächstliegende, für die Änderung der gemeinschaftlichen Stüt-

42 — Urteil vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88 (FEDESA, Slg. 1990, I-4023, Randnr. 24 und die dort zitierte Rechtsprechung).

43 — Vgl. u. a. Verordnung (EG) Nr. 1553/95 des Rates vom 29. Juni 1995 zur fünften Anpassung der mit dem Protokoll Nr. 4 im Anhang zur Akte über den Beitritt Griechenlands eingeführten Beihilferegelung für Baumwolle (ABl. L 148, S. 45), die auf der Grundlage der früheren Fassung des Absatzes 11 des Protokolls Nr. 4 erlassen wurde, oder Verordnung Nr. 1050/2001, die auf der Grundlage des Absatzes 6 erlassen wurde; siehe oben, Nr. 8.

zungsregelung für Baumwolle Absatz 6 heranzuziehen. Spanien hat keine Beweise dafür vorgelegt, dass der Rat damit andere Zwecke als die in der angefochtenen Verordnung genannten verfolgte.

65. Es gibt daher keine „objektiven, schlüssigen und übereinstimmenden Indizien" dafür, dass der Rat das Verfahren nach Absatz 6 des Protokolls Nr. 4 bewusst ausschließlich oder vorwiegend zu anderen als den angegebenen Zwecken oder mit dem Ziel gewählt hat, ein Verfahren zu umgehen, das der Vertrag speziell vorsieht.

66. Der dritte Nichtigkeitsgrund ist somit unbegründet.

D — Vierter Nichtigkeitsgrund: Verletzung tragender Grundsätze

67. Ich werde zunächst die Argumente bezüglich des berechtigten Vertrauens und dann das Vorbringen Spaniens zur Verhältnismäßigkeit prüfen.

Berechtigtes Vertrauen

68. Spanien macht geltend, dass die Wirtschaftsteilnehmer des Sektors darauf hätten vertrauen dürfen, dass sie weiterhin in den Genuss einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung kämen, die das Fortbestehen der Kultur nicht gefährden werde. Der Erlass der angefochtenen Bestimmungen sei jedoch unvorhersehbar gewesen und weder sozioökonomisch noch aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Europäischen Union gerechtfertigt gewesen.

69. Dieses Vorbringen hält einer Prüfung nicht stand.

70. Erstens können die angefochtenen Maßnahmen schwerlich als unvorhersehbar, wie nach der Rechtsprechung [44] erforderlich, angesehen werden. Die GAP-Reform hatte seit 1992 auf der politischen Tagesordnung gestanden. Im Jahr 2003 hatte der Rat schließlich eine Einigung über den zentralen Grundsatz der MacSharry-Reformen erzielt, nämlich den Übergang von einer auf die Erzeugung und die Preise ausgerichteten Stützungsregelung zu einer Regelung, mit der die Einkommen der Betriebsinhaber gestützt wurden. Die Verordnung Nr. 1782/2003 wurde erlassen, um diese Grundsätze umzusetzen, und verleiht ihnen klaren Ausdruck. Darüber hinaus erließ die

44 — Vgl. Urteile vom 1. Februar 1978 in der Rechtssache 78/77 (Lührs, Slg. 1978, 169, Randnr. 6) und vom 11. März 1987 in der Rechtssache 265/85 (Van den Bergh en Jurgens/Kommission, Slg. 1987, 1155, Randnr. 44).

Kommission auf Aufforderung des Rates im Jahr 2003 eine Mitteilung [45], in der sie erläuterte, wie sie beabsichtigte, die Stützungsregelung für Baumwolle entsprechend den der GAP zugrunde liegenden neuen Prinzipien zu ändern. Die mit der angefochtenen Verordnung eingeführte neue Stützungsregelung für Baumwolle war daher alles andere als unvorhersehbar.

71. Zudem hatte der ursprüngliche Vorschlag der Kommission vorgesehen, dass die Stützungsregelung von 2001 nach dem Wirtschaftsjahr 2004/05 nicht mehr anwendbar sein sollte und dass die neue Stützungsregelung ab 1. September 2005 und für im Frühjahr 2005 ausgesäte Baumwolle gelten sollte [46]. Tatsächlich wurde die neue Stützungsregelung 2004 erlassen, trat aber erst 2006 zusammen mit den übrigen GAP-Reformen in Kraft. Der Gemeinschaftsgesetzgeber durfte annehmen, dass dies den vom Wechsel betroffenen Wirtschaftsteilnehmern ausreichend Zeit ließe, um sich an die neue Regelung anzupassen. Unter solchen Umständen können sich Wirtschaftsteilnehmer nicht auf eine Verletzung ihres berechtigten Vertrauens berufen, wenn in der Folge eine Maßnahme erlassen wird [47].

72. Zweitens hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung entschieden, 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. [48]"

73. Der Rat war ausdrücklich ermächtigt, entsprechend den wirtschaftlichen, sozialen oder politischen Entwicklungen Anpassungen an der Stützungsregelung für Baumwolle vorzunehmen (ursprünglich nach Absatz 11 und später nach Absatz 6 des Protokolls Nr. 4). Er hatte von dieser Befugnis bereits mehrfach Gebrauch gemacht. Wenn die Gemeinschaftsorgane über ein derartiges Ermessen bei der Wahl der Mittel verfügen, können die Unternehmen, die im Baumwollsektor tätig sind, sich nicht auf ein wohlerworbenes Recht auf Fortbestand der ursprünglichen Situation oder die Vorteile berufen, die sich für sie aus dieser Situation ergaben und die ihnen zu einem bestimmten Zeitpunkt zugute kamen [49].

74. Spanien beruft sich daher zu Unrecht auf den Grundsatz des berechtigten Vertrauens.

45 — Siehe oben (Fußnote 12).

46 — KOM(2003) 698 endg. (Nr. 2.5).

47 — Vgl. u. a. Urteil Lührs (zitiert oben in Fußnote 44, Randnr. 6); Urteil des Gerichts vom 16. Oktober 1996 in der Rechtssache T-336/94 (Efisol, Slg. 1996, II-1343, Randnr. 31).

48 — Vgl. u. a. Urteil vom 5. Oktober 1994 in den Rechtssachen C-133/93, C-300/93 und C-362/93 (Crispoltoni, Slg. 1994, I-4863, Randnr. 56 und die dort zitierte Rechtsprechung). In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass es in der 22. Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1782/2003 bereits heißt, dass „Empfänger ... nicht davon ausgehen [können], dass die Förderbedingungen unverändert bleiben, und ... auf mögliche Änderungen aufgrund von Marktentwicklungen vorbereitet sein [sollten]".

49 — Vgl. u. a. Urteil vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-353/92 (Griechenland/Rat, Slg. 1994, I-3411, Randnr. 45 und die dort zitierte Rechtsprechung).

Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

75. Die Gemeinschaftsorgane verfügen hinsichtlich der Mittel, die zur Erreichung der mit einer Gemeinschaftsmaßnahme verfolgten Ziele geeignet sind, insbesondere im Bereich der Verwaltung der Agrarmärkte, über ein weites Ermessen [50]. Das Ermessen der Organe muss jedoch offenkundig Grenzen haben, wenn die Gesetzgebung im Landwirtschaftssektor unter gerichtlicher Kontrolle bleiben soll.

76. Der Gerichtshof hat daher auch festgestellt, dass „nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ... die Handlungen der Gemeinschaftsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten [dürfen], was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die verursachten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen. [51]"

77. In der Rechtsprechung des Gerichtshofes wird klar festgestellt, dass die gerichtliche Kontrolle in solchen Fällen darauf beschränkt ist, zu prüfen, ob die Maßnahmen „offensichtlich ungeeignet" zur Erreichung der verfolgten Ziele sind, und nicht prüfen kann, ob das gewählte Mittel das einzige Mittel oder das beste Mittel zur Erreichung dieser Ziele ist [52]. Haben die Gemeinschaftsorgane einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, so wird die daraus resultierende Maßnahme offensichtlich ungeeignet sein und demgemäß den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzen [53]. Tatsächlich entwertet ein solcher Fehler wesensgemäß den Gedankengang, auf dem die ergriffene Maßnahme beruht, und macht die Ausübung des Ermessens der Gemeinschaftsorgane fehlerhaft. Diese Rechtsprechung kann aus Gründen der Logik nicht so verstanden werden, dass die Gemeinschaftsorgane *keinerlei* Prüfung der Eignung der angefochtenen Maßnahmen zur Erreichung der verfolgten Ziele durchführen müssten.

78. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt mitunter, dass die nationalen Behörden „sorgfältig ... prüfen ..., ob nicht auf Maßnahmen zurückgegriffen werden könnte, die den freien Verkehr weniger beschränken, und solche nur ausschließen [dürfen], wenn ihre Ungeeignetheit im Hinblick auf den verfolgten Zweck eindeutig feststand" [54].

79. Ich glaube nicht, dass diese strikte Verpflichtung ohne weiteres auf die Beurteilung von Gemeinschaftsmaßnahmen über-

50 — Urteil vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache C-189/01 (Jippes, Slg. 2001, I-5689, Randnr. 80 und die dort zitierte Rechtsprechung).

51 — A. a. O. (Randnr. 81 und die dort zitierte Rechtsprechung).

52 — A. a. O. (Randnrn. 82 und 83 sowie die dort zitierte Rechtsprechung).

53 — Urteil vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94 (Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1996, I-5755, Randnrn. 50 bis 67, insbesondere Randnr. 58).

54 — Urteil vom 15. November 2005 in der Rechtssache C-320/03 (Kommission/Österreich, Slg. 2005, I-9871, Randnr. 87). Diese Rechtssache betraf eine nationale Maßnahme zur Förderung des Umweltschutzes zu Lasten des freien Warenverkehrs.

tragen und folglich von den nationalen und den Gemeinschaftsbehörden beim Erlass von Gesetzgebungsmaßnahmen derselbe Grad an Sorgfalt verlangt werden kann. Dass auf Gemeinschaftsmaßnahmen ein weniger strenger Verhältnismäßigkeitsmaßstab angewandt wird, mag kritikwürdig sein. Er ist jedoch (zumindest teilweise) dadurch gerechtfertigt, dass Gemeinschaftsmaßnahmen im Entscheidungsfindungsprozess der Gemeinschaft erlassen werden und dem allgemeinen Interesse der Gemeinschaft dienen, während mit nationalen Maßnahmen in der Regel nationale Interessen verfolgt werden, die im Widerspruch zu denen der Gemeinschaft stehen können [55].

haben, so dass „die verursachten Nachteile" „in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen" stehen. Die Gemeinschaftsorgane müssen zumindest in der Lage sein, ihre gesetzgeberischen Entscheidungen zu rechtfertigen, wenn diese vor dem Gerichtshof unter Berufung auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angegriffen werden.

81. Vor diesem Hintergrund halte ich das Vorbringen Spaniens zur Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in zwei Punkten für teilweise begründet.

80. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verpflichtet die Gemeinschaftsorgane meines Erachtens gleichwohl zumindest, sich davon zu überzeugen, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen auf den ersten Blick zur Erreichung der mit den Rechtsvorschriften verfolgten zulässigen Ziele geeignet sind, und zu berücksichtigen, wie belastend diese Maßnahmen wahrscheinlich sind. Andernfalls könnte der Gerichtshof nicht prüfen, ob die Gemeinschaftsorgane „die Grenzen dessen [überschritten haben], was zur Erreichung der ... zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist", und ob sie (wenn sie, wie hier, die Wahl zwischen mehreren geeigneten Maßnahmen hatten) „die am wenigsten belastende" Alternative gewählt

— Fehlen einer Folgenabschätzung

82. Die Kommission hat unstreitig keine Vorstudie durchgeführt, um die wahrscheinlichen sozioökonomischen Auswirkungen ihres Vorschlags für eine neue Stützungsregelung für Baumwolle zu prüfen. Es gab auch keine besondere gemeinschaftsrechtliche Bestimmung, die sie ausdrücklich dazu verpflichtete. Wie jedoch Spanien vor dem Gerichtshof unwidersprochen vorgetragen hat, wurden entsprechende Folgeabschätzungen durchgeführt, bevor Reformen anderer Landwirtschaftssektoren vorgeschlagen wurden [56].

55 — Diese Auffassung wurde von Generalanwalt Jacobs in der ersten vom *Journal of Environmental Law* veranstalteten Vorlesung am University College London am 24. November 2005 vertreten. Der Text der Vorlesung wird demnächst in dieser Zeitschrift veröffentlicht werden.

56 — Vgl. auch die Stellungnahme des EWSA (siehe oben, Nr. 21).

83. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission ausgeführt, eine Folgeabschätzung sei nicht erforderlich gewesen, weil die Stützungsregelung für Baumwolle verglichen mit anderen gemeinsamen Marktorganisationen einfach sei (z. B. verknüpfe ein einfacher Mechanismus die internen Stützpreise und die externen Weltmarktpreise). Meines Erachtens ist das eine zu starke Vereinfachung, die den Tatsachen nicht entspricht. Die landwirtschaftliche Wirtschaft ist ein wechselseitig abhängiges Ganzes, und die Erstverarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist, wenn sie aufgrund der Merkmale der Erzeugnisse auf lokaler Ebene erfolgen muss, ein wichtiger Bestandteil der lokalen Beschäftigung und Einkommenserzeugung. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hatte in der Tat früher den Zusammenhang zwischen der Baumwollerzeugung und dem ersten Abschnitt der Baumwollverarbeitung (Entkörnung) anerkannt, indem er eine Stützungsregelung schuf, die ausdrücklich sowohl die Baumwollerzeuger als auch die Entkörnungsunternehmen unterstützte.

84. Der Rat hat in der mündlichen Verhandlung ähnlich geltend gemacht, er sei nicht verpflichtet gewesen, die Auswirkungen der Reformen auf die Entkörnungsunternehmen zu prüfen. Sicherlich meint der Rat generell zu Recht, dass Artikel 37 EG und nach diesem Artikel getroffene Maßnahmen die Landwirtschaft und nicht die Industrie betreffen.

85. Der vorliegende Fall weist jedoch Besonderheiten auf. Nach Artikel 32 EG sind landwirtschaftliche Erzeugnisse im Rahmen der GAP „Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe". Der Begriff der „ersten Verarbeitungsstufe" ist vom Gerichtshof im Urteil König weit definiert worden als „ein offenkundiges wirtschaftliches Zuordnungsverhältnis zwischen den Grunderzeugnissen und den aus einem Herstellungsverfahren hervorgegangenen Erzeugnissen, unabhängig davon, wie viele Bearbeitungsvorgänge dieses Verfahren umfasst" [57].

86. Die Entkörnung ist der erste Schritt bei der Umwandlung von Rohbaumwolle in ein Erzeugnis, das für die weitere Verarbeitung und/oder die Einfügung in andere Erzeugnisse wie Textilien vermarktet werden kann. Daher ist nicht offensichtlich, dass entkörnte Baumwolle im Rahmen der GAP kein landwirtschaftliches Erzeugnis sein kann. Darüber hinaus hatte die Stützungsregelung von 2001 ausdrücklich sowohl die Baumwollerzeuger als auch die Entkörnungsunternehmen unterstützt [58].

87. Wie dem auch sei, es ist vorgetragen worden — ohne dass der Rat oder die Kommission dem widersprochen hätten —, dass Baumwolle nahe am Ort ihrer Erzeugung entkörnt werden muss und nicht über weite Strecken befördert werden kann. Es liegt daher auf der Hand, dass in einer landwirtschaftlichen Gemeinschaft, die stark von der Baumwollerzeugung abhängt, die

57 — Urteil vom 29. Mai 1974 in der Rechtssache 185/73 (Slg. 1974, 607, Randnr. 13).

58 — Siehe oben (Nrn. 10 bis 12).

lokale Beschäftigung im Baumwollsektor sowohl landwirtschaftliche Arbeitskräfte als auch Arbeiter von Entkörnungsunternehmen umfasst.

88. Die neue Stützungsregelung kann jedoch dadurch, dass die Beihilfen direkt den Betriebsinhabern gewährt werden und die Baumwolle auch beihilfefähig ist, wenn sie nicht an Entkörnungsunternehmen verkauft wird, dazu führen, dass die lokale Entkörnungsindustrie nicht mehr rentabel ist. Der Wegfall der lokalen Entkörnungskapazitäten könnte wiederum zu einer Verringerung der Baumwollproduktion in den betroffenen Gebieten führen. Daher halte auch ich es zwar für richtig, dass das Schicksal der Entkörnungsunternehmen bei der Gestaltung der neuen Stützungsregelung nicht im Mittelpunkt stand, bin aber nicht davon überzeugt, dass es rechtmäßig ganz außer Acht gelassen werden konnte, ohne dass gewisse Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der eingeführten Maßnahmen entstehen.

89. Die fehlende Folgenabschätzung führt zu einer Reihe nahe liegender Fragen. Gab es irgendeine (nicht rein rechnerische) Grundlage für die Festlegung eines Verhältnisses von 65 %: 35 % zwischen entkoppelter und gekoppelter Beihilfe und für die Annahme, dass die beiden Komponenten derart funktionieren würden, dass die wirtschaftlichen Bedingungen bestehen blieben, die für das Überleben der Baumwollerzeugung in den betroffenen Gebieten erforderlich waren? Auf welcher Grundlage und auf welche Weise kamen die Kommission und der Rat zu dem Schluss, dass, wenn das Gesamtniveau an Stützung gleich bleibe, die Beihilfestruktur und die Zahlungsmethode aber radikal geändert würden, keine Nebenwirkungen entstünden, deren mögliche Folgen geprüft werden müssten, weil sie unverhältnismäßig belastend sein könnten?

90. Sowohl das Europäische Parlament [59] als auch der EWSA [60] hatten auf Aspekte der vorgeschlagenen Regelung aufmerksam gemacht, die ihrer Ansicht nach wahrscheinlich zu erheblichen negativen Auswirkungen u. a. auf die regionale ländliche Beschäftigung führen würden. Sie hatten wesentliche Änderungen vorgeschlagen. Das Europäische Parlament hatte z. B. vorgeschlagen, dass das Verhältnis zwischen entkoppelter und gekoppelter Beihilfe 20 %: 80 % betragen sollte [61]. Im Anhörungsverfahren, in dem die angefochtene Verordnung erlassen wurde, waren die Kommission und der Rat rechtlich nicht verpflichtet, förmlich oder öffentlich auf die Kritikpunkte des Europäischen Parlaments und des EWSA einzugehen. Da diese Einwände jedoch den Kern der vorgeschlagenen neuen Stützungsregelung betrafen, hätte man erwarten können, dass die Kommission daraufhin die wahrscheinlichen sozioökonomischen Auswirkungen ihres Vorschlags sorgfältiger prüfte (etwa durch eine in diesem Stadium durchgeführte Folgenabschätzung) und/oder dass die Begründungserwägungen der angefochtenen Verordnung, so wie sie erlassen wurde, ausführlicher erläuterten, weshalb der Rat die neue Regelung für eine angemessene gesetzgeberische Entscheidung hielt. Nichts davon geschah.

59 — Siehe oben Nr. 20.
60 — Siehe oben Nr. 21.
61 — Siehe oben Nr. 20.

91. Dass zu dem Zeitpunkt, als radikale Änderungen vorbereitet wurden, keine spezifische Folgenabschätzung durchgeführt wurde, bedeutet natürlich nicht zwangsläufig, dass die Kommission (und über sie der Rat) nicht so gut über die wahrscheinlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen informiert waren, dass sie eine neue Regelung einführen konnten, die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügte, und dass sie in diesem Stadium der Form halber eine spezifische Folgenabschätzung durchführen mussten. Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Beweisen und den Ausführungen in der mündlichen Verhandlung geht hervor, dass das hier nicht der Fall war.

92. Darüber hinaus ist aus den Ausführungen der Kommission und des Rates in der mündlichen Verhandlung deutlich geworden, dass es den Organen beim Erlass der angefochtenen Verordnung hauptsächlich darum ging, sicherzustellen, dass die neue Regelung dem Grundsatz der Haushaltsneutralität entsprach. Sowohl die Kommission als auch der Rat hielten die gemeinschaftliche Stützungsregelung für den Baumwollsektor für einfach und scheinen deshalb angenommen zu haben, dass die Ziele des Protokolls Nr. 4 und der angefochtenen Verordnung automatisch erreicht würden, wenn sie nur dafür sorgten, dass der Gesamtbetrag der Gemeinschaftsbeihilfe für den Baumwollsektor nach der neuen Regelung der Gleiche war wie nach der alten Regelung.

93. Spanien hat diese Annahme ernstlich in Frage gestellt. Vor allem hat es aufgezeigt, dass die Organe nicht berücksichtigten, dass haushaltsneutrale Änderungen aufgrund der neuen Struktur und der neuen Mechanismen für die Beihilfezahlung gleichwohl Wirkungen innerhalb der regionalen Landwirtschaft entfalten konnten, die den erklärten Zielen des Protokolls Nr. 4 und der angefochtenen Verordnung zuwiderliefen.

94. In Ermangelung einer Folgenabschätzung erscheinen bestimmte Entscheidungen, die die Kommission und der Rat getroffen haben, willkürlich. Im Laufe dieses Verfahrens sind die beiden Organe nicht in der Lage gewesen, die Entscheidungen überzeugend zu begründen. Zwei Aspekte verdienen besondere Erwähnung: das Versäumnis, die Auswirkungen der neuen Regelung auf die lokale nachgelagerte Verarbeitungsindustrie im Baumwollsektor (die Entkörnungsindustrie) zu berücksichtigen, und die Festlegung der spezifischen Verteilung zwischen gekoppelter und entkoppelter Beihilfe.

95. Dabei möchte ich klarstellen, dass ich die beiden Studien, die Spanien dem Gerichtshof vorgelegt hat, *nicht* unbedingt vorbehaltlos akzeptiere. Es ist nicht Aufgabe des Gerichtshofes, eine wirtschaftliche Entscheidung zwischen dem Standpunkt Spaniens und dem des Rates und der Kommission zu treffen. Zwischen den beiden Auffassungen bestehen offenkundig erhebliche Differenzen. Diese Differenzen hätten geprüft werden müssen, *bevor* eine radikal andere, neue Stützungsregelung eingeführt wurde, nicht

danach. Eine vergleichende Tabelle, die die relative Rentabilität von Weizen, Mais und Baumwolle bei bestimmten Weltmarktpreisen zeigt, wie sie die Kommission ihrem Streithilfeschriftsatz beigefügt hat, ist kein Ersatz für eine solche Prüfung.

96. Ich bin daher nicht davon überzeugt, dass der Rat und die Kommission die wahrscheinlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen neuen Regelung auf die Baumwollerzeuger und die entsprechenden ländlichen Gemeinschaften so ausreichend berücksichtigt hatten, dass sie eine Regelung entwerfen konnten, deren Parameter nicht willkürlich und/oder deren Wirkungen nicht potenziell unverhältnismäßig waren. In Ermangelung einer Folgenabschätzung ist schwer ersichtlich, wie der Rat und die Kommission zu dem Ergebnis gelangen konnten, dass die neue Stützungsregelung die geeignetste Maßnahme darstellte, um, wie in der angefochtenen Verordnung verlangt, „wirtschaftliche Bedingungen [zu gewährleisten], die in den für diese Kultur geeigneten Regionen eine Fortsetzung des Baumwollanbaus ermöglichen, so dass Baumwolle nicht durch andere Kulturen verdrängt wird".

— Fehlende Einbeziehung der direkten Arbeitskosten in die Berechnungen

97. Der Rat geht von der Prämisse aus, dass der Gesamtbetrag von gekoppelter und entkoppelter Beihilfe zu berücksichtigen ist, wenn geprüft wird, ob sich Betriebsinhaber dazu entschließen werden, Baumwolle anzubauen oder zu anderen Kulturen überzugehen. Dieser Ansatz ist meines Erachtens falsch. Wie Spanien zutreffend vorträgt, werden Betriebsinhaber, die einen Anspruch auf *entkoppelte* Beihilfe unabhängig davon haben, ob sie Baumwolle anbauen oder nicht, Baumwolle nur dann anbauen, wenn der Betrag der *gekoppelten* Beihilfe zusammen mit den Einkünften aus dem Verkauf zu Marktpreisen den Anbau unter Berücksichtigung der Produktionskosten wirtschaftlich rentabel macht.

98. Unter Berufung auf die von der Kommission vorgelegten Daten macht der Rat geltend, dass die Kosten für den Anbau von Baumwolle je Hektar niedriger sind als die gekoppelte Beihilfe je Hektar zusammen mit den Einkünften aus dem Verkauf, und zwar sogar bei Einbeziehung der Erntekosten. Die Kosten für die Baumwollerzeugung beliefen sich auf 1 045 Euro je Hektar. Es werde daher im Rahmen der neuen Stützungsregelung für spanische Betriebsinhaber immer wirtschaftlich sinnvoll sein, Baumwolle anzubauen und zu ernten, weil die gekoppelte Beihilfe nach der angefochtenen Verordnung 1 039 Euro je Hektar betrage, zu denen die Einkünfte aus dem Verkauf der Baumwolle — ungefähr 744 Euro je Hektar — hinzuzurechnen seien.

99. Der Rat (der darin der Kommission folgt) bezieht jedoch bei der Berechnung der Kosten für den Anbau und die Ernte der

Baumwolle nicht die festen Arbeitskosten [62] ein. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission vorgetragen, dass die Einbeziehung der festen Arbeitskosten methodologische Schwierigkeiten aufwerfe. Spanien widerspricht dem entschieden und macht unwidersprochen geltend, dass die vom Rat nicht berücksichtigten Arbeitskosten ungefähr 630 Euro je Hektar betrügen. Würden diese Kosten berücksichtigt, so würde die Bruttogewinnspanne der Betriebsinhaber für den Anbau und Verkauf ihrer Baumwolle so gering, dass der Baumwollanbau für sie möglicherweise wirtschaftlich nicht mehr attraktiv wäre.

100. Ohne die von den Verfahrensbeteiligten vorgelegten Daten im Einzelnen zu prüfen, meine ich, dass die Gesamtarbeitskosten, d. h. sowohl die saisonalen als auch die Festkosten, wenn der Baumwollanbau tatsächlich arbeitsintensiv ist (wie Spanien, ohne dass ihm der Rat widerspricht, geltend macht), zwangsläufig einen wichtigen Teil der Gesamtkosten bilden. Die Arbeitskosten müssen daher die Entscheidung der Betriebsinhaber über den Anbau und die Ernte von Baumwolle beeinflussen.

101. Im Laufe des Verfahrens haben weder der Rat noch die Kommission Beweise vorgelegt, die die Berechnung der Arbeitskosten durch Spanien widerlegen würden. Ebenso wenig haben sie aufgezeigt, dass die festen Arbeitskosten ein vernachlässigenswerter Teil der Arbeitskosten in der Baumwollerzeugung sind und dass sie folglich unberücksichtigt bleiben können. Der Rat hat daher, indem er diese Arbeitskosten und ihre möglichen Auswirkungen auf die Entscheidung der Betriebsinhaber darüber, ob sie Baumwolle anbauen oder zu anderen Kulturen übergehen, nicht berücksichtigte, einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, als er die angefochtene Verordnung erließ. Er hat somit den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt.

— Ergebnis bezüglich der Verhältnismäßigkeit

102. Die angefochtene Verordnung hat das erklärte Ziel, den Fortbestand der wirtschaftlichen Bedingungen zu gewährleisten, die ermöglichen, dass die Baumwollerzeugung in den betroffenen Gebieten überlebt und nicht durch andere Kulturen verdrängt wird [63]. Indem der Rat die neue Stützungsregelung eingeführt hat, ohne zuvor die wahrscheinlichen Auswirkungen der Änderungen im Baumwollsektor als Ganzem geprüft zu haben (und insbesondere, ohne die Wirkungen berücksichtigt zu haben, die die neue

62 — Im Gegensatz zu den einbezogenen saisonalen Arbeitskosten.

63 — Siehe oben (Nr. 24).

Regelung auf die Entkörnungsindustrie und folglich auf die Baumwollerzeugung haben könnte, und ohne das gewählte Verhältnis von 65 %: 35 % zwischen entkoppelter und gekoppelter Beihilfe begründet zu haben), hat er Entscheidungen getroffen, deren Willkürlichkeit den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt. Indem der Rat bei seinen Berechnungen zur Festsetzung der Höhe der gekoppelten Beihilfe nicht die festen Arbeitskosten berücksichtigt hat, hat er einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen. Aus beiden Gründen hat er es damit versäumt, aufzuzeigen, dass die neue Stützungsregelung Maßnahmen erfasst, die zur Erreichung der verfolgten Ziele „geeignet und erforderlich" sind. Die angefochtene Verordnung verletzt insoweit den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Klage Spaniens ist dementsprechend begründet.

104. Das hätte offenkundig schwerwiegende Folgen. Die neue Regelung trat im Januar 2006 in Kraft. Betriebsinhaber haben ihre Produktionsstrategien wahrscheinlich in der Annahme angepasst, dass die neue Stützungsregelung angewandt werde. Die betroffenen Mitgliedstaaten haben möglicherweise bereits Maßnahmen erlassen, um die neue Stützungsregelung umzusetzen. Außerdem werden der Rat und die Kommission nicht unerhebliche Zeit benötigen, um eine Ersatzregelung zu erlassen.

— Umfang der Nichtigerklärung

103. Spanien weist zu Recht daraufhin, dass die Nichtigerklärung des Artikels 110b alle anderen Bestimmungen über die neue Baumwollregelung leer laufen ließe. Mir scheint daher, dass der Gerichtshof, wie Spanien beantragt hat, als Folge auch Kapitel 10a des Titels IV der Verordnung Nr. 1782/2003 („Kulturspezifische Zahlung für Baumwolle") nichtig erklären müsste. Das liefe auf eine Nichtigerklärung der neuen Stützungsregelung für Baumwolle hinaus.

105. Sollte der Gerichtshof beschließen, die betreffenden Teile der angefochtenen Verordnung für nichtig zu erklären, erscheint es deshalb aus Gründen der Rechtssicherheit und zur Vermeidung einer Rechtslücke, die für die betroffenen öffentlichen und privaten Interessen offenkundige negative Folgen hätte, angebracht, dass er von seinen Befugnissen nach Artikel 231 Absatz 2 EG Gebrauch macht und die Wirkungen der für nichtig erklärten Bestimmungen aufrechterhält, bis binnen angemessener Frist eine neue Gemeinschaftsmaßnahme erlassen wird und in Kraft tritt, mit der sein Urteil durchgeführt wird [64].

64 — Vgl. eine Reihe von Rechtssachen, die mit der Rechtssache 81/72 (Kommission/Rat, Urteil vom 5. Juni 1973, Slg. 1973, 575) beginnt und mit der Rechtssache C-178/03 (Kommission/Europäisches Parlament und Rat, Urteil vom 10. Januar 2006, Slg. 2006, I-107, Randnrn. 61 bis 65) endet.

Ergebnis

106. Ich schlage daher vor,

— Kapitel 10a des Titels IV der Verordnung Nr. 1782/2003 wegen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit für nichtig zu erklären;

— die Wirkungen des durch die Verordnung Nr. 864/2004 eingefügten Kapitels 10a des Titels IV der Verordnung Nr. 1782/2003 aufrechtzuerhalten, bis binnen angemessener Frist und entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit neue Bestimmungen erlassen werden, die das genannte Kapitel ersetzen;

— dem Rat seine eigenen Kosten und die Kosten Spaniens aufzuerlegen;

— der Kommission ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.