Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NIILO JÄÄSKINEN
vom 6. Februar 2013 [1]

Rechtssache C-373/11

Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou
gegen
Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon
und
Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon

(Vorabentscheidungsersuchen des Symvoulio tis Epikrateias [Griechenland])

„Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 — Art. 69 — Gültigkeit — Verordnung (EG) Nr. 795/2004 — Art. 48 — Gemeinsame Agrarpolitik — Ergänzungszahlung für besondere Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit und der Qualitätsproduktion — Durchführung durch einen Mitgliedstaat — Diskriminierung — Art. 2, 32, 33 und 34 EG“

I – Einführung

1. Im vorliegenden Fall ersucht der Symvoulio tis Epikrateias (Staatsrat [Griechenland]) um Klärung der Gültigkeit von Art. 69 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 [2], wonach die Mitgliedstaaten für eine Übergangszeit den Satz des Einbehalts (zwischen 0 % und 10 % der nationalen Obergrenze) frei festlegen können, um eine Ergänzungszahlung für besondere Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit und der Qualitätsproduktion zu gewähren.

2. Im Wesentlichen betrifft die vom nationalen Gericht vorgelegte Frage die Grenzen der Befugnis des Unionsgesetzgebers, die Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) an die Mitgliedstaaten zu übertragen. Im Fall des Tabaksektors sind die Mitgliedstaaten bei der Einführung der Betriebsprämienregelung und der Höhe des Einbehalts für Ergänzungszahlungen nach Maßgabe der Verordnung Nr. 1782/2003 unterschiedlich vorgegangen.

3. Gerade dies ist ein entscheidendes Element der GAP-Reform, die mit der Verabschiedung der sogenannten Agenda 2000 [3] des Europäischen Rates Berlin am 26. März 1999 Form annahm. Eines der Hauptziele dieser Reform war nämlich die Rationalisierung und Vereinfachung der Unionsregelungen sowie eine größere Dezentralisierung der Durchführungspolitik mit breiterem Handlungsspielraum für die Mitgliedstaaten und ihre Regionen [4].

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Verordnung 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).

3 — Mitteilung der Kommission, „Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union“, KOM(97) 2000 endg., *Bulletin der Europäischen Union*, Beilage 5/97 (im Folgenden: Agenda 2000). Vgl. insbesondere Abschnitt III dieser Mitteilung.

4 — Vgl. Agenda 2000, S. 28.

II – Rechtlicher Rahmen

A – *Unionsrecht*

4. Art. 64 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten können bis spätestens 1. August 2004 beschließen, die Betriebsprämienregelung gemäß den Kapiteln 1 bis 4 nach den Modalitäten dieses Abschnitts auf nationaler oder regionaler Ebene anzuwenden.

(2) Entsprechend der von den Mitgliedstaaten jeweils getroffenen Entscheidung legt die Kommission nach dem in Artikel 144 Absatz 2 genannten Verfahren eine Obergrenze für jede der in den Artikeln 66, 67, 68 bzw. 69 genannten Direktzahlungen fest.

Diese Obergrenze entspricht dem Anteil jeder Art von Direktzahlung an der nationalen Obergrenze gemäß Artikel 41, jeweils bereinigt um den Kürzungssatz, den die Mitgliedstaaten gemäß den Artikeln 66, 67, 68 und 69 anwenden.

Der Gesamtbetrag der festgelegten Obergrenzen wird nach dem in Artikel 144 Absatz 2 genannten Verfahren von den nationalen Obergrenzen nach Artikel 41 abgezogen.

…“

5. Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 lautet:

„Die Mitgliedstaaten können bis zu 10 % des jedem der in Anhang VI aufgeführten Sektoren entsprechenden Anteils der nationalen Obergrenze gemäß Artikel 41 einbehalten. …

In diesem Fall gewähren die betreffenden Mitgliedstaaten den Betriebsinhabern innerhalb der gemäß Artikel 64 Absatz 2 festgesetzten Obergrenze alljährlich eine Ergänzungszahlung in dem oder den vom Einbehalt betroffenen Sektor oder Sektoren.

Die Ergänzungszahlung wird für besondere Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit gewährt, die für den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt oder zur Verbesserung der Qualität und der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse wichtig sind; die Bedingungen hierfür werden von der Kommission nach dem in Artikel 144 Absatz 2 genannten Verfahren festgelegt.“

6. Durch die Verordnung (EG) Nr. 795/2004[5] hat die Kommission die Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß der Verordnung Nr. 1782/2003 erlassen.

7. Art. 48 der Verordnung Nr. 795/2004 sieht vor:

„(1) Die Ergänzungszahlung gemäß Artikel 69 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 wird unbeschadet Artikel 37 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und ihrer Durchführungsbestimmungen nach den Bedingungen der Absätze 2 bis 6 gewährt.

(2) Eine Zahlung erhalten nur Betriebsinhaber im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, unabhängig davon, ob sie die Teilnahme an der Betriebsprämienregelung beantragt haben und ob sie über Zahlungsansprüche verfügen.

5 — Verordnung der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABl. L 141, S. 1).

(3) ‚Der oder die vom Einbehalt betroffene(n) Sektor oder Sektoren' bedeutet, dass die Zahlung grundsätzlich von allen Betriebsinhabern beantragt werden kann, die zum Zeitpunkt der Stellung des Antrags auf Ergänzungszahlung unter den in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen die Erzeugnisse des Sektors oder der Sektoren gemäß Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 produzieren.

(4) Betrifft die Zahlung Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit oder Qualitätsverbesserungs- bzw. Absatzförderungsmaßnahmen, die sich nicht auf eine bestimmte Erzeugung beziehen, oder lässt sich die Erzeugung nicht direkt einem Sektor zuordnen, so kann eine Zahlung vorgesehen werden, sofern der Einbehalt in allen Sektoren gemäß Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 erfolgt und nur die Landwirte an der Maßnahme teilnehmen können, die zu einem [der] in dem genannten Anhang aufgeführten Sektoren gehören.

(5) Bei Anwendung von Artikel 69 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 auf regionaler Ebene wird der Einbehalt auf Basis des Anteils der Zahlungen des bzw. der betroffenen Sektoren in der betreffenden Region berechnet.

Die Mitgliedstaaten bestimmen die Region nach objektiven Kriterien unter Gewährleistung der Gleichbehandlung der Betriebsinhaber und unter Vermeidung von Markt- und Wettbewerbsverzerrungen auf der geeigneten Gebietsebene.

(6) Die betreffenden Mitgliedstaaten übermitteln die Angaben zu der von ihnen beabsichtigten Zahlung, insbesondere die Beihilfevoraussetzungen und die betreffenden Sektoren bis spätestens 1. August des dem ersten Anwendungsjahr der Betriebsprämienregelungen vorausgehenden Jahres.

Änderungen der Mitteilungen gemäß Unterabsatz 1 sind bis spätestens 1. August eines Jahres vorzunehmen und gelten für das darauf folgende Jahr. Sie werden der Kommission umgehend zusammen mit den objektiven Kriterien, die diese Änderungen begründen, übermittelt. Der bzw. die betroffenen Sektoren oder der Prozentsatz des Einbehalts können jedoch von den Mitgliedstaaten nicht geändert werden."

8. Die Verordnung Nr. 1782/2003 wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates[6] aufgehoben.

B – *Nationales Recht*

9. Die Verordnungen Nr. 1782/2003 und Nr. 795/2004 wurden durch zwei gemeinsame Entscheidungen des Ministers für Wirtschaft und Finanzen und des Ministers für landwirtschaftliche Entwicklung und Nahrungsmittel im nationalen Recht durchgeführt: durch die Gemeinsame Entscheidung Nr. 292464 vom 9. August 2005[7] (im Folgenden: Gemeinsame Entscheidung von 2005) zur allgemeinen Festlegung der ergänzenden administrativen Durchführungsmaßnahmen und der Maßnahmen zur Berechnung der Anzahl und der Höhe der Ansprüche, die den durch die

6 — Verordnung vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 30, S. 16). Auch die Verordnung Nr. 795/2004 befindet sich nicht mehr in Kraft, nachdem sie durch die Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 der Kommission vom 29. Oktober 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß Titel III der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABl. L 316, S. 1) aufgehoben wurde.

7 — FEK B 1122.

Betriebsprämienregelung Begünstigten zustehen, und durch die Gemeinsame Entscheidung Nr. 49143 vom 8. August 2006[8] (im Folgenden: Gemeinsame Entscheidung von 2006) zur Festlegung spezifischer Maßnahmen (Berechnungsmethode, Auszahlungsbeträge, für die Auszahlung erforderliche Belege) für die Gewährung der Ergänzungszahlung (qualitativer Einbehalt) im Tabaksektor.

10. Gemäß Art. 16 und Anhang 1 der Gemeinsamen Entscheidung von 2005 wurde der Prozentsatz der Zahlung für Tabak (qualitativer Einbehalt) auf 2 % festgesetzt.

III – Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

11. Mit im November 2006 beim Symvoulio tis Epikrateias erhobener Klage beantragte der Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (Panhellenischer Verband der Tabakverarbeitungsindustrien, im Folgenden: Verband) die Nichtigerklärung der Gemeinsamen Entscheidung von 2006. Im Rahmen jenes Verfahrens focht der Verband auch die Rechtmäßigkeit der Gemeinsamen Entscheidung von 2005 an. Der Verband macht geltend, dass die beiden Gemeinsamen Entscheidungen nicht rechtmäßig seien, da sie Maßnahmen zur Durchführung von Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 darstellten, der seinerseits nicht rechtmäßig sei, da er im Widerspruch zu mehreren Bestimmungen der Verträge der Europäischen Union stehe.

12. Der Symvoulio tis Epikrateias, der sich bezüglich der Gültigkeit von Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 nicht sicher ist, hat unter diesen Umständen das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003, der dahin auszulegen ist, dass er den Mitgliedstaaten erlaubt, unter Einhaltung der im dritten Absatz dieses Artikels bestimmten Kriterien unterschiedliche Prozentsätze des Einbehalts für die Gewährung einer Ergänzungszahlung an die Erzeuger bis zur Obergrenze von 10 % des Anteils der nationalen Obergrenze gemäß Art. 41 festzulegen, insoweit mit den Art. 2, 32 und 34 EG und mit den Zielen der Gewährleistung eines stabilen Einkommens für die Erzeuger und der Erhaltung der ländlichen Gebiete vereinbar, als er diese Differenzierung in Bezug auf den Prozentsatz des Einbehalts erlaubt?

13. Der Verband, die Hellenische Republik, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Alle genannten Verfahrensbeteiligten haben an der mündlichen Verhandlung vom 21. November 2012 teilgenommen.

IV – Würdigung

A – *Vorbemerkungen*

14. Die Verordnung Nr. 1782/2003 enthält gemeinsame Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der GAP sowie bestimmte Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und ändert mehrere vorangegangene Verordnungen. Sie stellte einen der wichtigsten Rechtsakte für die GAP-Reform dar, die auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, die Förderung einer am Markt orientierten nachhaltigen Landwirtschaft und die Verstärkung der Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum abzielte[9].

8 — FEK B 1333.

9 — Vgl. die Vorschläge der Kommission für Verordnungen des Rates – Begründung – Politische Langzeitperspektive für eine nachhaltige Landwirtschaft, KOM(2003) 23 endg., S. 1.

15. Im Wesentlichen sieht die Verordnung Nr. 1782/2003 zum einen eine progressive Reduzierung der Direktbeihilfen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe bis zum Jahr 2012 (Art. 11) und zum anderen die Einführung einer Betriebsprämienregelung (Art. 33 bis 71) vor.

1. Reichweite und Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens im vorliegenden Fall

16. Zunächst muss die zeitliche Anwendbarkeit der im vorliegenden Fall einschlägigen Unionsregelungen geklärt werden. Einige der Verfahrensbeteiligten, die Erklärungen eingereicht haben, beziehen sich in ihren Ausführungen zwar auf Bestimmungen der derzeit in Kraft befindlichen Unionsverträge, tatsächlich fällt jedoch der dem vorliegenden Verfahren zugrunde liegende Sachverhalt in die Zeit vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. Außerdem wurde die Verordnung Nr. 1782/2003, wie bereits erwähnt, vor diesem Zeitpunkt aufgehoben, auch wenn sie danach noch Rechtswirkungen entfaltete. Angesichts dessen meine ich, dass zur korrekten Würdigung des Falls auf das Unionsrecht nach dem Stand zum Zeitpunkt der Klageerhebung beim vorlegenden Gericht abzustellen ist.

17. Allerdings bin ich der – später im Einzelnen noch zu begründenden – Meinung, dass die mit dem Vertrag von Lissabon eingetretenen Änderungen keine praktischen Auswirkungen auf die rechtliche Beurteilung des Falls haben. Die derzeit geltenden Vertragsbestimmungen entsprechen im Wesentlichen den alten Vorschriften bzw. kodifizieren lediglich Rechtsgrundsätze, die in der Rechtsprechung anerkannt oder in anderen Rechtsakten explizit geregelt waren.

18. Auch dass die Verordnungen Nr. 1782/2003 und Nr. 795/2004 mittlerweile aufgehoben worden sind, spielt im vorliegenden Fall keine Rolle. Wie das vorlegende Gericht in seinem Vorabentscheidungsersuchen dargelegt und die Kommission in ihren Erklärungen bestätigt hat, entfaltete Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 zu dem Zeitpunkt, zu dem das Verfahren beim nationalen Gericht anhängig wurde (13. November 2006), immer noch Rechtswirkung; insbesondere wurden die vorgesehenen Zahlungen während des gesamten Zeitraums bis Juni 2010 geleistet.

19. Zweitens weise ich darauf hin, dass dieses Vorabentscheidungsersuchen nach einhelliger Meinung aller Verfahrensbeteiligten nicht die Frage, ob die Maßnahmen der griechischen Regierung zur Durchführung der Verordnungen Nr. 1782/2003 und Nr. 795/2004 mit dem Unionsrecht vereinbar sind, und insbesondere nicht die Rechtmäßigkeit der Gemeinsamen Entscheidungen von 2005 und 2006 betrifft. Das vorlegende Gericht stellt dem Gerichtshof nämlich nicht eine Frage nach der Auslegung einer unionsrechtlichen Bestimmung, sondern nach deren *Gültigkeit*.

20. Im vorliegenden Verfahren geht es also nicht darum, ob die griechischen Behörden die einschlägigen Unionsregelungen richtig angewandt haben. Meine rechtliche Würdigung erstreckt sich deshalb ausschließlich auf die Gültigkeit von Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003.

21. Drittens sei daran erinnert, dass es sich bei der Zuständigkeit der Union auf dem Gebiet der Landwirtschaft ihrem Wesen nach um eine geteilte Zuständigkeit handelt. Tatsächlich ist in dem neu eingeführten Art. 4 Abs. 2 Buchst. d AEUV die Landwirtschaft als einer der Bereiche genannt, in denen die Union ihre Zuständigkeit mit ihren Mitgliedstaaten teilt. In der Rechtslehre ist – eingehend – die Frage diskutiert worden, ob und inwieweit sich durch den Vertrag von Lissabon in dieser Hinsicht irgendetwas geändert hat[10]. Meines Erachtens ist dies jedoch eigentlich nicht relevant, denn

10 — Vgl. z. B. Bianchi, D., *La Politique Agricole Commune (PAC) – Toute la PAC, Rien d'autre que la PAC!*, Bruylant, 2006, S. 92 bis 95.

selbst vor dem Vertrag von Lissabon galt nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Mitgliedstaaten in den von einer gemeinsamen Marktorganisation umfassten Bereichen in Situationen, die durch die Unionsnorm nicht geregelt sind, und in Fällen, in denen diese ihnen ausdrücklich Befugnisse einräumt, eine legislative Restzuständigkeit haben [11].

22. Dass die Agrarpolitik einen Bereich darstellt, in dem sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen können [12], ist im vorliegenden Fall nicht ohne Bedeutung. Wie sich nämlich implizit aus dem früheren (inhaltlich durch Art. 5 EUV ersetzten) Art. 5 EG ergibt, gilt für die Ausübung der Unionszuständigkeit in solchen Bereichen das Subsidiaritätsprinzip. Dementsprechend wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und besser auf Unionsebene erreicht werden können.

23. Wichtig ist, dass die Übertragung der Durchführung von Unionsregelungen an die nationalen oder gegebenenfalls regionalen oder lokalen Behörden [13] auch in den Bereichen zulässig ist, die in die ausschließliche Zuständigkeit fallen. Allerdings kann eine solche Übertragung noch größere Bedeutung gewinnen, wenn sie in Bereichen geteilter Zuständigkeit erfolgt. Gerade in diesen Bereichen muss die Entscheidung, ob und für welche Regelungsgegenstände der Unionsgesetzgeber die Durchführung an innerstaatliche Behörden übertragen sollte, ebenfalls dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung tragen.

24. Daher lässt sich kaum bestreiten, dass den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Landwirtschaft immer noch einige Befugnisse zum Tätigwerden neben der Union zustehen. Insbesondere können und müssen die Behörden der Mitgliedstaaten auf Ersuchen der Union tätig werden, um Rechtsakte der Union auf diesem Gebiet anzuwenden oder durchzuführen [14]. Zu diesem Problemkreis möchte ich auch auf die Schlussanträge der Generalanwältin Trstenjak in der Rechtssache Horvath hinweisen, in denen sie darlegt, dass eine dezentrale und differenzierte Rechtsetzung im Rahmen der GAP nicht von vornherein mit den einschlägigen Grundsätzen der Unionsverträge unvereinbar sei [15].

25. Die in der vorliegenden Rechtssache aufgeworfene Frage der Gültigkeit kann daher nur die *Art und Weise* betreffen, in der Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 die Übertragung bewirkt, nämlich dadurch, dass den Mitgliedstaaten ein Ermessensspielraum bei der Durchführung der Ergänzungszahlungsregelung im Rahmen der GAP-Reform eingeräumt wird.

2. Entkopplung von Beihilfe und Produktion

26. Im Mittelpunkt dieser Reform steht u. a. die sogenannte *Entkopplung* direkter Beihilfen für Landwirte; von Ausnahmen abgesehen sind Zahlungen nicht mehr an eine bestimmte Erzeugung geknüpft. Infolgedessen erhalten die Betriebsinhaber Direktzahlungen, deren Höhe z. B. von der Art der angebauten Pflanzen und der Menge der Erzeugnisse unabhängig ist.

11 — Vgl. u. a. Urteile vom 7. Februar 1984, Jongeneel Kaas u. a. (237/82, Slg. 1984, 483, Randnrn. 13 und 16), vom 3. Oktober 1985, De Boer (207/84, Slg. 1985, 3203, Randnrn. 26 bis 29), vom 18. September 1986, Kommission/Deutschland (48/85, Slg. 1986, 2549, Randnr. 12), und vom 25. März 2004, Industrias de Deshidratación Agrícola (C-118/02, Slg. 2004, I-3073, Randnr. 19).

12 — So lautet die jetzt in Art. 2 Abs. 2 AEUV kodifizierte Formulierung.

13 — Vgl. Art. 2 Abs. 1 AEUV.

14 — Vgl. Art. 291 AEUV, der inhaltlich an die Stelle von Art. 202 dritter Gedankenstrich EG getreten ist und die Erklärung Nr. 43 zum Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit kodifiziert.

15 — Schlussanträge in der Rechtssache Horvath (C-428/07, Urteil vom 16. Juli 2009, Slg. 2009, I-6355, Nrn. 90 bis 94).

27. Ich erwähne ausdrücklich das Entkopplungsprinzip, weil meines Erachtens die vom Verband geltend gemachten negativen Auswirkungen auf die Tabakindustrie in Griechenland, wenn sie denn tatsächlich gegeben sind, nicht auf die in Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 vorgesehene Maßnahme, sondern auf die Anwendung des Entkopplungsprinzips im Tabaksektor zurückzuführen wären.

28. In seiner Begründung der Anfechtung der Gültigkeit von Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 rügt der Verband im Wesentlichen, dass der Unionsgesetzgeber den innerstaatlichen Behörden einen zu weiten Handlungsspielraum eingeräumt habe. Die Regelung, wonach der Unionsgesetzgeber den nationalen Behörden gestatte, bis zu einem Höchstsatz von 10 % in freier Entscheidung den Prozentsatz der nationalen Obergrenzen festzulegen, der einbehalten und für die Ergänzungszahlungen verwendet werden dürfe, sei mit einigen Grundsätzen der GAP unvereinbar und führe zu ungebührlichen Wettbewerbsverzerrungen. Dies liege in erster Linie daran, dass es aufgrund dieses Ermessensspielraums unweigerlich dazu komme, dass die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Prozentsätze ihrer nationalen Obergrenzen wählten. Infolgedessen erhielten die Tabakerzeuger in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich hohe Ergänzungszahlungen. Dies führe dazu, dass Griechenland einen drastischen Rückgang der Tabakproduktion zu verzeichnen habe.

29. Allerdings scheint diese Argumentation, wie die griechische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen zutreffend ausführt, fehlzugehen, denn sie beruht auf einer falschen Prämisse. Was auch immer der Begriff „Ergänzungszahlung“ nahelegen mag – diese Zahlungen erfolgen nicht zusätzlich zu den Höchstbeträgen, die als Direktzahlungen geleistet werden dürfen. Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 gibt den Mitgliedstaaten – sehr einfach ausgedrückt – die Möglichkeit, den Beihilfebetrag, auf den die Betriebsinhaber Anspruch haben, nicht zur Gänze in Form von Direktzahlungen zu gewähren, sondern ihn stattdessen zum Teil als Direktzahlung und zum Teil als Ergänzungszahlung zu leisten. Art. 69 liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Mitgliedstaaten die Wahl haben sollen, die Direktzahlungen für alle Erzeuger geringfügig um bis zu 10 % herabzusetzen und die dadurch freiwerdenden Mittel dafür zu verwenden, an Betriebe mit bestimmten Merkmalen in begrenztem Umfang eine weitere Zahlung zu leisten [16].

30. Diese Aufteilung des Beihilfebetrags in Direktzahlungen und möglicherweise Ergänzungszahlungen wirkt sich in keiner Weise auf den an die Erzeuger gezahlten Gesamtbetrag aus, da die nationalen Obergrenzen unverändert bleiben [17]. Wirtschaftlich ergibt sich z. B. für den die Beihilfe beziehenden Sektor kein Unterschied, wenn eine bestimmte Summe, die der nationalen Obergrenze entspricht, zu 98 % in Form von Direktzahlungen und zu 2 % in Form von Ergänzungszahlungen oder aber zu 90 % in Form von Direktzahlungen und zu 10 % in Form von Ergänzungszahlungen ausgezahlt wird; dies kann allenfalls Folgen für die Verteilung der Beihilfe innerhalb des Sektors haben.

31. In Griechenland trifft dies in ganz besonderem Maße zu, da die griechische Regierung zu der Auffassung gelangt ist, dass die Voraussetzungen für die Gewährung der Ergänzungszahlungen von allen im Hoheitsgebiet Griechenlands ansässigen Tabakproduzenten erfüllt worden seien, und diese Zahlungen daher an dieselben Erzeuger geleistet wurden, die diese Beträge im Rahmen der Direktzahlungen erhalten hätten, wenn es keine Ergänzungszahlungen gegeben hätte.

32. Daher liegt die Argumentation des Verbands meines Erachtens neben der Sache. Grund für die geltend gemachten Wettbewerbsverzerrungen bzw. den Rückgang der Tabakproduktion ist offensichtlich nicht die angegriffene Maßnahme. Dies hat der Verband in der mündlichen Verhandlung – wenn auch nur indirekt – bestätigt.

16 — Tatsächlich ist in Art. 69 die Rede von Beihilfe „für besondere Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die für den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt oder zur Verbesserung der Qualität und der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse wichtig sind“.

17 — Vgl. namentlich 31. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1782/2003.

33. Ich habe vielmehr den Eindruck, dass sich der Verband eigentlich gegen die Entkopplung der Beihilfe für Betriebsinhaber wendet, und dafür zwei Gründe angeführt. Erstens führe die nach Art. 64 der Verordnung Nr. 1782/2003 erlaubte partielle Durchführung der Entkopplung zu einer Ungleichbehandlung der Erzeuger in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Zweitens halte die Entkopplung die Produzenten vom weiteren Anbau von Tabakpflanzen ab, was wiederum zu einem Rückgang der Tabakproduktion in Griechenland führe und die Interessen der vom Verband vertretenen griechischen Tabakverarbeitungsindustrien schädige.

34. Ob diese Behauptungen zutreffen oder nicht, ist hier jedoch unerheblich, weil die Entkopplung als solche bzw. ihre partielle Durchführung nach Art. 64 der Verordnung Nr. 1782/2003 nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind. Außerdem geht das Vorbringen des Verbands zu diesem Punkt offensichtlich fehl. Ziel der GAP ist nicht die Garantie, dass die Produktion eines bestimmten Agrarerzeugnisses über Jahre hinweg unverändert aufrechterhalten wird. Tatsächlich dürfte sowohl vor als auch nach der GAP-Reform das Gegenteil der Fall sein [18].

35. Im Übrigen sollte nach dem 28. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1782/2003 die einheitliche Betriebsprämie nicht an die Produktion bestimmter Erzeugnisse gebunden sein, damit die Betriebsinhaber frei entscheiden können, welche Erzeugnisse sie auf ihren Flächen produzieren.

36. Nachdem also die Reichweite des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens geklärt ist, werde ich nunmehr die Gültigkeit von Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 untersuchen. Insoweit stelle ich fest, dass der Symvoulio tis Epikrateias die Vereinbarkeit dieser Bestimmung mit dem Unionsrecht allein aus drei eigenständigen Gründen in Frage stellt: i) Art. 34 EG in Verbindung mit Art. 2 EG; ii) Art. 32 EG und iii) die Ziele der „Gewährleistung eines stabilen Einkommens für die Erzeuger“ und der „Erhaltung der ländlichen Gebiete“. In seinem Vorbringen vor dem Gerichtshof führt der Verband jedoch noch weitere Gründe für die seiner Meinung nach festzustellende Ungültigkeit der in Rede stehenden Vorschrift an.

37. Ich werde zunächst die möglichen Ungültigkeitsgründe prüfen, die das vorlegende Gericht in seiner Entscheidung darlegt. Sodann werde ich auf die weiteren Argumente des Verbands eingehen, soweit diese einen hinreichenden Bezug zu den vom nationalen Gericht geäußerten Bedenken aufweisen. Ich meine jedoch, dass sich der Gerichtshof in seinem Urteil nicht mit denjenigen Argumenten befassen sollte, die dem Symvoulio tis Epikrateias vorgetragen und von diesem bereits zurückgewiesen wurden.

18 — So hat der Gerichtshof z. B. im Urteil Hauer festgestellt, dass das mit einer Bestimmung für einen begrenzten Zeitraum verhängte Verbot der Neuanpflanzung von Weinreben durch die dem allgemeinen Wohl dienenden Ziele gerechtfertigt sei, die darin bestünden, den Produktionsüberschuss mit sofortiger Wirkung abzubauen und längerfristig eine Umstrukturierung der europäischen Rebflächen vorzubereiten – vgl. Urteil vom 13. Dezember 1979 (44/79, Slg. 1979, 3727, Randnrn. 17 bis 33). Allgemein zu den Bemühungen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Überproduktion bestimmter Agrarerzeugnisse in den 1970er und 1980er Jahren vgl. Usher, J., *EC Agricultural Law*, 2. Aufl., Oxford University Press, 2001, S. 34 bis 39.

B – *Mögliche Ungültigkeitsgründe*

1. Art. 2 EG und 34 EG

38. Der Symvoulio tis Epikrateias fragt den Gerichtshof im Wesentlichen nach der Vereinbarkeit von Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 mit Art. 34 EG (jetzt Art. 40 AEUV) in Verbindung mit Art. 2 EG (jetzt Art. 3 EUV), die einen gemeinsamen Markt für Agrarerzeugnisse schaffen [19].

39. Nach Auffassung des Verbands führt die Anwendung von Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Erzeugern desselben Produkts in den verschiedenen Mitgliedstaaten, da die Produzenten mit Sitz in einem Mitgliedstaat, der einen niedrigen Prozentsatz für den Einbehalt festlege, gegenüber den Produzenten in anderen Mitgliedstaaten, in denen dieser Prozentsatz höher sei, benachteiligt würden. Außerdem komme es infolgedessen zu einer Diskriminierung zwischen in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässigen Erzeugern und Verbrauchern.

40. Vorab sei daran erinnert, dass es sich bei Art. 34 Abs. 2 EG, der jede Diskriminierung im Rahmen der GAP verbietet, lediglich um eine besondere Ausprägung des allgemeinen Grundsatzes der Gleichbehandlung handelt, der erfordert, dass gleiche Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist [20]. Im Einklang mit diesem Grundsatz hat der Unionsgesetzgeber in der Verordnung Nr. 1782/2003 eine Reihe von Vorschriften erlassen, die eine unterschiedliche Behandlung in Fällen vorsehen, in denen aufgrund der Eigenart des Erzeugnisses [21] oder des geografischen Gebiets [22] besondere Regelungen erforderlich sind.

41. Was nun die vom Verband vorgetragenen Argumente anlangt, so kann ich von vornherein sagen, dass sie mich aus den bereits dargelegten Gründen nicht überzeugen. Die Gesamtsumme der Zahlungen an die Betriebsinhaber in einem Sektor in den einzelnen Ländern bleibt im Wesentlichen gleich – unabhängig davon, ob sich die innerstaatlichen Behörden entschließen, von der durch Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 eröffneten Möglichkeit zur Einführung von Ergänzungszahlungen Gebrauch zu machen, und unabhängig davon, in welcher Höhe sie gegebenenfalls den Einbehalt zu diesem Zweck festsetzen. Lediglich die Verteilung innerhalb des jeweiligen Landes, allerdings nicht im griechischen Tabakanbausektor, könnte zu größeren Ungleichheiten führen, da einige Erzeuger womöglich nur Direktzahlungen, andere hingegen darüber hinaus auch Ergänzungszahlungen erhalten.

42. Im Übrigen bin ich der Meinung, dass die Ungleichbehandlung, die mit der Anwendung der angefochtenen Bestimmung verbunden sein soll, jedenfalls objektiv gerechtfertigt wäre und somit weder eine unionsrechtlich verbotene Diskriminierung darstellen noch eine ungebührliche Wettbewerbsverzerrung bewirken würde.

19 — Nach Art. 2 EG ist es „Aufgabe der Gemeinschaft …, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes … sowie durch die Durchführung der … gemeinsamen Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, … die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern“. Art. 34 EG sieht eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte vor, die in Form gemeinsamer Wettbewerbsregeln, einer bindenden Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen oder einer europäischen Marktordnung besteht. Die gemeinsame Organisation kann insbesondere Beihilfen für die Erzeugung und die Verteilung der verschiedenen Erzeugnisse einschließen. Die gemeinsame Organisation hat jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen.

20 — Vgl. u. a. Urteile vom 20. September 1988, Spanien/Rat (203/86, Slg. 1988, 4563, Randnr. 25), vom 17. April 1997, EARL de Kerlast (C-15/95, Slg. 1997, I-1961, Randnr. 35), und vom 23. Oktober 2007, Polen/Rat (C-273/04, Slg. 2007, I-8925, Randnr. 86).

21 — Vgl. u. a. Art. 66 (Zahlungen für landwirtschaftliche Kulturpflanzen), Art. 67 (Zahlungen für Schafe und Ziegen), Art. 68 (Zahlungen für Rindfleisch), Art. 76 bis 78 (Prämie für Eiweißpflanzen), Art. 79 bis 82 (Kulturspezifische Zahlung für Reis), Art. 83 bis 87 (Flächenzahlung für Schalenfrüchte), Art. 88 bis 92 (Beihilfe für Energiepflanzen), Art. 93 f. (Beihilfe für Stärkekartoffeln), Art. 95 bis 97 (Milchprämie und Ergänzungszahlungen).

22 — Etwa Art. 10 Abs. 5 und Art. 70 Abs. 1 Buchst. b mit Sonderregelungen für Betriebsinhaber in den französischen überseeischen Departements, auf den Azoren und Madeira sowie auf den Kanarischen und den Ägäischen Inseln oder Art. 98 über spezifische Regionalbeihilfen für landwirtschaftliche Kulturpflanzen in Finnland und Schweden nördlich von 62° nördlicher Breite.

43. Was den ersten Gesichtspunkt angeht, möchte ich auf die vom Gerichtshof bereits getroffene Feststellung verweisen, wonach der Umstand, dass der Erlass einer Maßnahme im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für bestimmte Erzeuger je nach der individuellen Ausrichtung ihrer Erzeugung oder den örtlichen Bedingungen unterschiedliche Auswirkungen haben kann, nicht als eine nach dem Vertrag verbotene Diskriminierung angesehen werden kann, wenn die Maßnahme auf objektiven Kriterien beruht, die den Erfordernissen des gesamten Funktionierens der gemeinsamen Marktorganisation angepasst sind [23]. Der Gerichtshof hat außerdem erkannt, dass die Situationen in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht immer vergleichbar sein mögen und deshalb Unterschiede in den einschlägigen Vorschriften im Hinblick auf den betreffenden Mitgliedstaat oder auf bestimmte Erzeuger in seinem Hoheitsgebiet gerechtfertigt sein können [24].

44. Schließlich hat der Gerichtshof in seinem bereits erwähnten Urteil Horvath erstens an die ständige Rechtsprechung [25] erinnert, wonach das zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehörende Diskriminierungsverbot etwaige Ungleichbehandlungen, die sich von einem Mitgliedstaat zum anderen aus den Abweichungen zwischen den Rechtsvorschriften der verschiedenen Mitgliedstaaten ergeben könnten, nicht erfasse, wenn diese Rechtsvorschriften alle Personen, die in ihren Anwendungsbereich fielen, gleichermaßen beträfen. Zweitens hat er aus dieser Rechtsprechung das Ergebnis hergeleitet, dass, wenn regionale Behörden nach dem Verfassungssystem eines Mitgliedstaats Rechtsetzungsbefugnisse hätten, eine unionsrechtswidrige Diskriminierung nicht schon dann vorliege, wenn die betreffenden Stellen unterschiedliche Standards im Rahmen der GAP erließen [26].

45. Ich sehe keinen Anlass, aufgrund des hier gegebenen Sachverhalts von diesen Grundsätzen abzuweichen. Insbesondere meine ich, dass die Gedankenführung des Gerichtshofs im Urteil Horvath auf den vorliegenden Fall entsprechend übertragbar ist. Die Tatsache, dass in der Rechtssache Horvath die Ungleichbehandlung durch Rechtsvorschriften bedingt ist, die jeder einzelne Mitgliedstaat autonom zur Durchführung von Unionsregelungen erlassen hat, während sie hier die logische Konsequenz des Ermessenspielraums wäre, die der Unionsgesetzgeber den Mitgliedstaaten bei dieser Durchführung ausdrücklich eingeräumt hat, rechtfertigt meines Erachtens allein noch nicht ein anderes Ergebnis.

46. Zu dem zweiten, die Wettbewerbsverzerrungen betreffenden Gesichtspunkt möchte ich anmerken, dass gemäß den auf die ständige Rechtsprechung gestützten Ausführungen im Urteil Vodafone u. a. „der Gerichtshof dem Gemeinschaftsgesetzgeber im Rahmen der Ausübung der ihm übertragenen Zuständigkeiten ein weites Ermessen in Bereichen zugebilligt [hat], in denen seine Tätigkeit sowohl politische als auch wirtschaftliche oder soziale Entscheidungen verlangt und in denen er komplexe Prüfungen und Beurteilungen vornehmen muss. … Selbst wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber über eine solche Befugnis verfügt, ist er jedoch verpflichtet, seine Entscheidung auf objektive Kriterien zu stützen. Außerdem muss er bei der Beurteilung der mit verschiedenen möglichen Maßnahmen verbundenen Belastungen prüfen, ob die mit der gewählten Maßnahme angestrebten Ziele sogar beträchtliche negative wirtschaftliche Folgen für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen können.“ [27]

23 — Vgl. Urteil vom 9. Juli 1985, Bozzetti (179/84, Slg. 1985, 2301, Randnr. 34).

24 — Vgl. z. B. Urteile vom 20. September 1988, Spanien/Rat (203/86, Slg. 1988, 4563, Randnrn. 25 bis 30), vom 21. Februar 1990, Wuidart u. a. (C-267/88 bis C-285/88, Slg. 1990, I-435, Randnr. 30), vom 15. April 1997, Irish Farmers Association u. a. (C-22/94, Slg. 1997, I-1809, Randnrn. 32 bis 37), und Polen/Rat (Randnrn. 86 bis 88).

25 — Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 3. Juli 1979, van Dam u. a. (185/78 bis 204/78, Slg. 1979, 2345, Randnr. 10), vom 1. Februar 1996, Perfili (C-177/94, Slg. 1996, I-161, Randnr. 17), und vom 12. Juli 2005, Schempp (C-403/03, Slg. 2005, I-6421, Randnr. 34).

26 — Urteil Horvath, Randnrn. 47 bis 58.

27 — Urteil vom 8. Juni 2010, Vodafone u. a. (C-58/08, Slg. 2010, I-4999, Randnrn. 52 f.).

47. Selbst wenn sich also im vorliegenden Fall aufgrund der in Rede stehenden Maßnahme für einige Erzeuger einige negative Folgen ergeben sollten, sehe ich keine Anhaltspunkte dafür, dass der Unionsgesetzgeber seine Entscheidung, den Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 ein Ermessen einzuräumen, nicht auf solide und objektive Gründe gestützt hätte oder dass diese negativen Folgen nicht durch beispielsweise das Ziel gerechtfertigt werden könnten, einen reibungslosen Übergang zwischen zwei GAP-Systemen zu gewährleisten oder eine an die nationalen Bedingungen oder Erfordernisse angepasste Beihilferegelung zu ermöglichen.

48. Insoweit erinnere ich daran, dass in den Erwägungsgründen 33 f. der Verordnung Nr. 1782/2003 dargelegt wird, weshalb der Unionsgesetzgeber besondere Regelungen für die regionale bzw. fakultative Durchführung, insbesondere Art. 69 dieser Verordnung, erlassen hat. Zudem hat der Verband nichts vorgetragen, was die vom Gesetzgeber mit der Festlegung dieser Regelungen verfolgten Ziele und die dabei zugrunde gelegten Überlegungen und Kriterien ernsthaft in Frage stellt.

2. Art. 32 EG

49. Ferner trägt der Verband im Wesentlichen vor, Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 stehe im Widerspruch zu Art. 32 EG[28] (jetzt Art. 38 AEUV). Indem den Mitgliedstaaten erlaubt werde, ohne Kriterien und Voraussetzungen den Prozentsatz des Einbehalts von den nationalen Obergrenzen frei festzulegen, der ihnen zur Stützung eines einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegenden Erzeugnisses wie Rohtabak zur Verfügung stehe, werde die Regelung einer gemeinsamen Marktorganisation für dieses Erzeugnis im Kern aufgehoben. Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 führe mit anderen Worten letztlich zu einer „Wiederverstaatlichung“ der Agrarpolitik und damit zu einer Umgehung der für den Binnenmarkt und die GAP geltenden fundamentalen Grundsätze.

50. Diese Argumentation überzeugt mich nicht. Ich kann mir nicht vorstellen, dass das Ermessen, über das die mitgliedstaatlichen Behörden hinsichtlich der Möglichkeit, Ergänzungszahlungen zu gewähren, und hinsichtlich der Höhe des Einbehalts bis zu 10 % der nationalen Obergrenzen verfügen, einen der für die GAP oder den Binnenmarkt geltenden fundamentalen Grundsätze aushöhlen kann.

51. Die Einräumung eines gewissen Handlungsspielraums für die nationalen Behörden bei der Entscheidung über geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung eines reibungslosen Übergangs in einer für die europäischen Agrarmärkte heiklen Phase scheint mir im Gegenteil völlig im Einklang mit dem jetzt in Art. 39 Abs. 2 AEUV verankerten Rechtsgrundsatz zu stehen. Nach dieser Bestimmung hat der Gesetzgeber u. a. „die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt“, zu berücksichtigen. Die Notwendigkeit, den Mitgliedstaaten ein solches Ermessen zuzubilligen, wird im Übrigen auch im 33. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1782/2003 hervorgehoben.

52. Demnach lässt sich meines Erachtens die Auffassung nicht als offensichtlich falsch verwerfen, dass die innerstaatlichen Behörden eher in der Lage sind, Entscheidungen über z. B. den Satz des Einbehalts für Ergänzungszahlungen oder die Festlegung der besonderen Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit in ihrem Hoheitsgebiet, für die solche Zahlungen erforderlich sind, zu treffen. Dies stellt keine „Wiederverstaatlichung“ der GAP dar, sondern lediglich eine begrenzte Übertragung der Befugnis zur Durchführung bestimmter Regelungen auf die nationalen Behörden, die der Unionsgesetzgeber im Zuge des Übergangs von der alten GAP zu einer revidierten Variante für angebracht hält.

28 — Nach Art. 32 EG muss mit dem Funktionieren und der Entwicklung des gemeinsamen Marktes für landwirtschaftliche Erzeugnisse die Gestaltung einer gemeinsamen Agrarpolitik Hand in Hand gehen, deren Reichweite bezogen auf Tätigkeitsbereiche und Erzeugnisse in derselben Vertragsbestimmung umrissen ist.

53. Es lässt sich vertreten, dass Art. 69 im Gesamtgefüge der mit der Verordnung Nr. 1782/2003 eingeführten Reform nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Die Vorschrift eröffnet lediglich die Möglichkeit, Direktzahlungen mit der Höhe nach begrenzten Ergänzungszahlungen zu kombinieren. Diese Möglichkeit ist zudem noch an eine Reihe von verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Bedingungen geknüpft, die in Art. 69 selbst und in Art. 48 der Verordnung Nr. 795/2004 normiert sind.

54. Insbesondere enthält Art. 48 der Verordnung Nr. 795/2004 wichtige Schutzvorkehrungen, indem er die Mitgliedstaaten verpflichtet, Entscheidungen nach objektiven Kriterien „unter Gewährleistung der Gleichbehandlung der Betriebsinhaber und unter Vermeidung von Markt- und Wettbewerbsverzerrungen“ zu treffen. Darüber hinaus wird die Kommission durch die genannte Vorschrift in die Lage versetzt, die Modalitäten der von den mitgliedstaatlichen Behörden vorgenommenen Ergänzungszahlungen genau zu beobachten, da diesen Behörden verschiedene Meldepflichten auferlegt werden [29].

55. Die Ausübung der den Mitgliedstaaten gemäß Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 übertragenen Befugnisse ist also nicht nur *ex ante* beschränkt, sondern wird auch *ex post* kontrolliert.

56. Demnach bin ich der Meinung, dass Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 nicht gegen Art. 32 EG verstößt.

3. Ziele der „Gewährleistung eines stabilen Einkommens für die Erzeuger“ und der „Erhaltung der ländlichen Gebiete“

57. Des Weiteren möchte das nationale Gericht wissen, ob Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 im Widerspruch zu den Zielen der „Gewährleistung eines stabilen Einkommens für die Erzeuger“ und der „Erhaltung der ländlichen Gebiete“ steht. In der Tat macht der Verband geltend, die in Rede stehende Bestimmung verhindere ein stabiles Einkommen der Betriebsinhaber, was wiederum zu einem drastischen Rückgang des Tabakanbaus und zur Aufgabe von Anbauflächen führe.

58. Was das erste vom nationalen Gericht erwähnte Ziel betrifft, nehme ich an, dass das Gericht auf das in Art. 33 Abs. 1 Buchst. b EG (jetzt 39 Abs. 1 Buchst. b AEUV) festgelegte Ziel verweisen will, „der landwirtschaftlichen Bevölkerung … eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten“.

59. Insoweit möchte ich erstens anmerken, dass der vom vorlegenden Gericht verwendete Begriff „stabil“ nicht mit dem im Vertragstext benutzten Begriff „angemessen“ [30] gleichzusetzen ist. Dieser terminologische Unterschied ist nicht ohne Bedeutung, denn der Unionsgesetzgeber ist nicht verpflichtet, den Landwirten eine Lebenshaltung zu gewährleisten, die sich im Laufe der Zeit nicht ändert. Andernfalls würde der Handlungsspielraum des Gesetzgebers bei der Einführung von Änderungen der GAP erheblich eingeschränkt [31].

60. Zudem gebieten die Verträge nicht, eine angemessene Lebenshaltung durch den ununterbrochenen Anbau ein und desselben Erzeugnisses zu gewährleisten. Es besteht mit anderen Worten kein zwangsläufiger Zusammenhang zwischen Lebenshaltung und dem Anbau eines bestimmten Produkts.

29 — Außerdem sei erwähnt, dass die Kommission nach Art. 64 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003 innerhalb bestimmter Fristen „dem Rat einen Bericht darüber vor[legt], wie sich die Durchführung [u. a. der in Art. 69 vorgesehenen Option] durch die Mitgliedstaaten gegebenenfalls im Bereich der Markt- und Strukturentwicklungen auswirkt; diesem Bericht sind gegebenenfalls geeignete Vorschläge beizufügen“.

30 — Derselbe Begriff findet sich auch im 21. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1782/2003.

31 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. November 1990, Fedesa (C-331/88, Slg. 1990, I-4023, Randnr. 26).

61. Art. 33 EG garantiert daher nicht, dass die Erzeugung eines bestimmten Agrarprodukts jahrein, jahraus unverändert fortgesetzt wird – schon gar nicht auf dem Markt eines bestimmten Mitgliedstaats.

62. Nebenbei weise ich darauf hin, dass auch das in Art. 33 Abs. 1 Buchst. c EG genannte Ziel, die Märkte zu stabilisieren, nicht impliziert, dass die Erzeugung stets stabil sein muss [32]. Diese Bestimmung ist nämlich in einem weiteren Sinne zu verstehen und bezieht sich nicht nur auf die erzeugten Mengen, sondern ganz allgemein auf die wirtschaftliche Lage im Bereich der Agrarerzeugnisse [33].

63. Im Rahmen seines Vorbringens macht der Verband einen Rechtsschutz für Tabak geltend, der sich daraus ergebe, dass dieses Erzeugnis in der dem EG-Vertrag als Anhang I (jetzt Anhang I des AEU-Vertrags) beigefügten Liste aufgeführt sei [34]. Der Umstand, dass Tabak in der in Anhang I enthaltenen Liste von Erzeugnissen verzeichnet ist, besagt jedoch nur, dass dieses Produkt der GAP unterliegt. Die Aufnahme in Anhang I verleiht den darin aufgeführten Erzeugnissen weder eine besondere Stellung noch einen besonderen Schutz.

64. Ich gelange zu dem Ergebnis, dass keines der mit der GAP verfolgten Ziele das Erfordernis beinhaltet, die Erzeugung oder Stützung eines bestimmten Produkts konstant zu halten. Im Gegenteil, ich stelle fest, dass es gerade zu den Zielen der GAP-Reform gehört, eine stärker am Markt orientierte und nachhaltigere Landwirtschaft zu fördern. Da die Beihilfe für die Landwirte nicht mehr an die Erzeugung eines bestimmten Produkts gebunden ist, können die Betriebsinhaber ihre Produktion den Marktrends entsprechend umstellen sowie schneller und wirksamer auf die sich wandelnden Anforderungs- und Nachfrageprofile der Kunden in der Union und in Drittländern reagieren [35].

65. Zum zweiten, die Erhaltung ländlicher Gebiete betreffenden Gesichtspunkt verweise ich darauf, dass nach dem dritten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1782/2003 die Vermeidung der Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen zu den Verordnungszielen gehört. Dieses Ziel steht meines Erachtens vollkommen im Einklang mit denen des bereits erwähnten Art. 33 EG und erscheint als nahezu natürliche Folge des besagten Ziels, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten [36].

66. Ich muss jedoch abermals in Erinnerung rufen, dass die in Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 vorgesehene Maßnahme und die Flexibilität, die der Unionsgesetzgeber den innerstaatlichen Behörden bei der Durchführung dieser Maßnahme gewährt, bei der angeblichen Aufgabe von Flächen in Griechenland offensichtlich keinerlei Rolle spielen. Die betreffenden Tabakanbauer hätten mit oder ohne Ergänzungszahlungen und unabhängig von der Höhe des von der griechischen Regierung festgelegten Satzes des Einbehalts praktisch denselben Betrag erhalten.

67. Auch ein weiteres Argument, das der Verband in seinen schriftlichen Erklärungen anführt, im Vorabentscheidungsersuchen des Symvoulio tis Epikrateias jedoch nicht angesprochen wird, betrifft Art. 33 EG.

32 — Vgl. z. B. Urteile vom 13. November 1973, Werhahn Hansamühle u. a./Rat (63/72 bis 69/72, Slg. 1973, 1229, Randnr. 12), und vom 2. Juni 1976, Kampffmeyer u. a./Rat und Kommission (56/74 bis 60/74, Slg. 1976, 711, Randnr. 13).

33 — So hat der Gerichtshof z. B. im Urteil Crispoltoni u. a. entschieden, dass Maßnahmen zur Reduzierung der Tabakproduktion auf einem durch Überproduktion gekennzeichneten Markt gerade eine Stabilisierung des betreffenden Marktes bezweckten – vgl. Urteil vom 5. Oktober 1994 (C-133/93, C-300/93 und C-362/93, Slg. 1994, I-4863, Randnr. 33).

34 — Art. 32 Abs. 2 und 3 EG lautet:
„(2) Die Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes finden auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung, soweit in den Artikeln 33 bis 38 nicht etwas anderes bestimmt ist.
(3) Die Erzeugnisse, für welche die Artikel 33 bis 38 gelten, sind in der diesem Vertrag als Anhang I beigefügten Liste aufgeführt."

35 — Vgl. z. B. die Erwägungsgründe 24 und 28 der Verordnung Nr. 1782/2003.

36 — Vgl. den bereits erwähnten 21. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1782/2003.

68. Nach Ansicht des Verbands schafft Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 langfristig strukturelle Ungleichgewichte am Markt, da die Vorschrift einen erheblichen Rückgang des Tabakanbaus in Griechenland bewirke. Dies verstoße gegen den Grundsatz, dass der Gesetzgeber im Rahmen der GAP zwischen allen in Art. 33 EG genannten Zielen einen Ausgleich schaffen müsse und nur bei befristeten Maßnahmen einem Ziel zulasten der anderen Vorrang einräumen dürfe.

69. Ich werde auf dieses Argument nur aus Gründen der erschöpfenden Behandlung eingehen. Vorab sei an die ständige Rechtsprechung erinnert, wonach der Unionsgesetzgeber im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik über ein weites Ermessen verfügt, das seiner politischen Verantwortung, die ihm die jetzigen Art. 40 AEUV bis 43 AEUV übertragen, entspricht. Folglich hat sich die richterliche Kontrolle auf die Prüfung der Frage zu beschränken, ob die betreffende Maßnahme nicht mit einem offensichtlichen Irrtum oder einem Ermessensmissbrauch behaftet ist oder ob die betreffende Behörde die Grenzen ihres Ermessens nicht offensichtlich überschritten hat [37]. Der Gerichtshof hat ferner entschieden, dass die in Art. 33 EG genannten Ziele der GAP nicht von allen im Rahmen der GAP getroffenen Maßnahmen zur gleichen Zeit und in gleicher Weise verfolgt werden müssen [38]. Darüber hinaus hat er festgestellt, dass die Unionsorgane bei der Verfolgung der Ziele der GAP ständig den Ausgleich sicherstellen müssen, den etwaige Widersprüche zwischen diesen Zielen, wenn sie isoliert betrachtet werden, erforderlich machen können; Voraussetzung ist allerdings, dass dieser Ausgleich die Verwirklichung der anderen Ziele nicht unmöglich macht [39].

70. Was nun den vorliegenden Fall angeht, so gibt es meines Erachtens keinen Grund zu der Annahme, dass Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 mit einem der in Art. 33 EG genannten Ziele kollidiert. Es steht auch nicht zu befürchten, dass diese Ziele nicht verwirklicht werden könnten. Ferner halte ich den Einwand für unbegründet, der Unionsgesetzgeber habe bei seiner Entscheidung über die Regelung der Ergänzungszahlungen die Grenzen seines Ermessens zur Sicherstellung eines Ausgleichs zwischen diesen verschiedenen Zielen überschritten. Art. 69 war im Übrigen von Beginn an als befristete Maßnahme konzipiert [40] und wurde dementsprechend aufgehoben, als die Verordnung Nr. 1782/2003 insgesamt durch die Verordnung Nr. 73/2009 ersetzt wurde.

71. In seinen schriftlichen Erklärungen macht der Verband schließlich geltend, dass Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 allgemeine Grundsätze des Unionsrechts verletze, etwa den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

72. Auch diesen Problemkreis werde ich nur der Vollständigkeit halber behandeln. Es entspricht ständiger Rechtsprechung, dass nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die Handlungen der Unionsorgane 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 [41]. Was die gerichtliche Nachprüfbarkeit dieser Voraussetzungen betrifft, so verfügt der Unionsgesetzgeber im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik über einen weiten Ermessensspielraum. Folglich kann, wie bereits dargelegt, die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme nur dann beeinträchtigt sein, wenn diese Maßnahme zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist [42].

37 — Vgl. in diesem Sinne Urteile Fedesa, Randnrn. 8 und 14, und vom 12. Juli 2001, Jippes (C-189/01, Slg. 2001, I-5689, Randnr. 80).

38 — Urteil vom 5. Mai 1998, Vereinigtes Königreich/Kommission (C-180/96, Slg. 1998, I-2265, Randnr. 133 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39 — Vgl. Urteile vom 19. März 1992, Hierl (C-311/90, Slg. 1992, I-2061, Randnr. 13), vom 5. Oktober 1994, Deutschland/Rat (C-280/93, Slg. 1994, I-4973, Randnr. 47), und vom 26. März 1998, Petridi (C-324/96, Slg. 1998, I-1333, Randnr. 30).

40 — Vgl. insbesondere die Erwägungsgründe 33 f. und Art. 64 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1782/2003.

41 — Vgl. Urteile Crispoltoni u. a., Randnr. 41, vom 5. Mai 1998, National Farmers' Union u. a. (C-157/96, Slg. 1998, I-2211, Randnr. 60), und vom 29. Oktober 1998, Zaninotto (C-375/96, Slg. 1998, I-6629, Randnr. 63).

42 — Vgl. Urteile Crispoltoni u. a., Randnr. 42, National Farmers' Union u. a., Randnr. 61, und Zaninotto, Randnr. 64.

73. Dies ist bei Art. 69 der Verordnung Nr. 1782/2003 jedoch nicht der Fall. Wie oben ausgeführt, soll weder mit der Verordnung noch mit der konkreten Vorschrift die fortgesetzte Tabakproduktion in Griechenland auf dem vor Inkrafttreten der Regelung bestehenden Niveau gewährleistet werden. Die Vorschrift erscheint auch nicht offensichtlich ungeeignet, die allgemeinen Ziele, die mit der GAP nach den Verträgen verbunden sind, oder die in der Verordnung selbst genannten Ziele zu erreichen. Schließlich hat die in Rede stehende Bestimmung offenbar auch keinerlei Einfluss auf die Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen.

74. Zum Grundsatz des Vertrauensschutzes hat der Gerichtshof ausgeführt, dass die Wirtschaftsteilnehmer nicht auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen dürfen, die die Unionsorgane im Rahmen ihres Ermessens ändern können, und dass dies insbesondere auf einem Gebiet wie dem der Marktorganisationen gilt, deren Zweck eine ständige Anpassung an die Veränderungen der wirtschaftlichen Lage mit sich bringt [43]. Zudem hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass die Berufung auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes gegenüber einer Unionsregelung nur insoweit möglich ist, als die Union zuvor selbst eine Situation geschaffen hat, die ein berechtigtes Vertrauen erwecken kann [44], weil dem Betreffenden konkrete Zusicherungen gegeben worden sind [45].

75. Im vorliegenden Fall liegt auf der Hand, dass die Unionsorgane den griechischen Tabak verarbeitenden Wirtschaftsteilnehmern keinerlei Zusicherungen bezüglich des Fortbestands der bisherigen Beihilferegelung für Erzeuger oder, genauer gesagt, bezüglich der Modalitäten einer Regelung für die Ergänzungszahlungen gegeben haben. Ebenso offensichtlich ist es, dass eine vom Unionsgesetzgeber getroffene Entscheidung im Bereich eines bestimmten Agrarerzeugnisses, etwa Baumwolle, nicht bedeutet, dass dieselbe Entscheidung auch im Bereich irgendwelcher anderer Erzeugnisse, etwa Tabak, ergeht.

V – Ergebnis

76. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Symvoulio tis Epikrateias vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

Die Prüfung der zur Vorabentscheidung vorgelegten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 69 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates 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 in Frage stellen könnte.

43 — Vgl. Urteil vom 14. Oktober 1999, Atlanta/Kommission und Rat (C-104/97 P, Slg. 1999, I-6983, Randnr. 52).

44 — Urteile vom 10. Januar 1992, Kühn (C-177/90, Slg. 1992, I-35, Randnr. 14), und Zaninotto, Randnr. 50.

45 — Urteile vom 18. Juli 2007, AER/Karatzoglou (C-213/06 P, Slg. 2007, I-6733, Randnr. 33), vom 16. Dezember 1987, Delauche/Kommission (111/86, Slg. 1987, 5345, Randnr. 24), vom 25. Mai 2000, Kögler/Gerichtshof (C-82/98 P, Slg. 2000, I-3855, Randnr. 33), und vom 22. Juni 2006, Belgien und Forum 187/Kommission (C-182/03 und C-217/03, Slg. 2006, I-5479, Randnr. 147).