

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

FRANCIS G. JACOBS

vom 11. Dezember 2003¹

1. In diesem Verfahren, in dem Klage nach Artikel 230 EG erhoben wird, beantragt die Kommission, die Entscheidung 2003/114/EG² des Rates für nichtig zu erklären.

2. Diese Entscheidung (im Folgenden: die angefochtene Maßnahme) wurde gemäß Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 3 EG getroffen, der den Rat ermächtigt, eine von einem Mitgliedstaat gewährte oder geplante Beihilfe als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar zu erklären, wenn außergewöhnliche Umstände dies rechtfertigen. Sie ermächtigt Portugal, Zahlungen an eine Gruppe portugiesischer Schweinezüchter zu leisten, die dem Betrag nach der Beihilfe entspricht, die diese Züchter bereits bekommen haben, die sie jedoch nach einer Entscheidung der Kommission³ zurückzahlen mussten, die sie als für mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar erklärt hatte.

3. Die angefochtene Maßnahme ist anscheinend nicht die einzige Entscheidung, mit der der Rat in letzter Zeit — auf das in Artikel 88 Absatz 2 EG geregelte Verfahren gestützt — zur Gewährung von Beihilfen ermächtigt, die ihre Empfänger dafür entschädigen sollen, dass sie eine andere Beihilfe zurückzahlen mussten, die Gegenstand einer negativen Entscheidung der Kommission war⁴. Das vorliegende Verfahren gibt dem Gerichtshof nun die Gelegenheit, zu untersuchen, ob ein derartiger Gebrauch der Befugnisse des Rates mit dem System im Einklang steht, das im EG-Vertrag zur Kontrolle staatlicher Beihilfen vorgesehen ist.

Rechtlicher Rahmen

4. Artikel 87 Absatz 1 EG besagt: „Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Entscheidung des Rates vom 21. Januar 2002 zur Ermächtigung der Regierung Portugals, den portugiesischen Schweinezüchtern, die Nutznießer der Maßnahmen von 1994 und 1998 waren, eine Beihilfe zu gewähren, ABl. L 43, S. 18.

3 — Entscheidung 2000/200/EG der Kommission vom 25. November 1999 über die von Portugal durchgeführte Beihilferegulierung zur Entschuldung von Intensivhaltungsbetrieben und zur Wiederherstellung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des Schweine-sektors, ABl. 2000, L 66, S. 20; Entscheidung 2001/86/EG der Kommission vom 4. Oktober 2000 über die Beihilferegulierung, die Portugal im Schweine-sektor durchgeführt hat, ABl. 2001, L 29, S. 49.

4 — Siehe Entscheidung 2000/257/EG des Rates vom 20. März 2000 bezüglich der Beihilfen, die die RIBS S.p.A. im Rahmen des nationalen Gesetzes Nr. 700 vom 19. Dezember 1983 zur Sanierung des Zuckerrübens-sektors in Italien gewährt hat (ABl. L 79, S. 38).

verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“ Artikel 87 Absatz 2 EG führt diejenigen Arten von Beihilfen an, die mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind. Artikel 87 Absatz 3 EG zählt diejenigen Arten von Beihilfen auf, die als vereinbar angesehen werden können.

5. Der EG-Vertrag überträgt der Kommission eine zentrale Rolle bei der Überwachung und Kontrolle der Vergabe von Beihilfen durch die Mitgliedstaaten. Nach Artikel 88 Absatz 1 EG ist es Aufgabe der Kommission, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten „fortlaufend . . . die in diesen . . . bestehenden Beihilferegulungen“ zu überwachen. Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 1 EG ermächtigt und verpflichtet die Kommission dazu, die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit Artikel 87 EG zu überprüfen; wenn sie unvereinbar ist, „so entscheidet sie, dass der betreffende Staat sie binnen einer von ihr bestimmten Frist aufzuheben oder umzugestalten hat“. Artikel 88 Absatz 3 EG schreibt den Mitgliedstaaten vor, die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen zu unterrichten, und verbietet ihnen, ihre Pläne durchzuführen, bevor die Kommission eine Entscheidung gemäß Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 1 EG erlassen hat. Sollte der betreffende Staat einer solchen Entscheidung nicht nachkommen, erlaubt Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Kommission oder jedem betroffenen Mitgliedstaat, den Gerichtshof direkt anzurufen.

6. Artikel 88 Absatz 2 Unterabsätze 3 und 4 EG bestimmt:

„Der Rat kann einstimmig auf Antrag eines Mitgliedstaats entscheiden, dass eine von diesem Staat gewährte oder geplante Beihilfe in Abweichung von Artikel 87 EG oder von den nach Artikel 89 EG erlassenen Verordnungen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gilt, wenn außergewöhnliche Umstände eine solche Entscheidung rechtfertigen. Hat die Kommission bezüglich dieser Beihilfe das in Unterabsatz 1 dieses Absatzes vorgesehene Verfahren bereits eingeleitet, so bewirkt der Antrag des betreffenden Staates an den Rat die Aussetzung dieses Verfahrens, bis der Rat sich geäußert hat.

Äußert sich der Rat nicht binnen drei Monaten nach Antragstellung, so entscheidet die Kommission.“

7. Artikel 89 EG ermächtigt den Rat, Durchführungsverordnungen zu den Artikeln 87 und 88 EG zu erlassen. Aufgrund dieser Ermächtigung erließ der Rat die Verordnung (EG) Nr. 659/1999, die besondere Vorschriften für das bei der Anwendung von Artikel 88 EG zu beachtende Verfahren enthält⁵.

⁵ — Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 83, S. 1).

8. Nach Artikel 36 EG finden die im EG-Vertrag enthaltenen Wettbewerbsregeln einschließlich derjenigen über staatliche Beihilfen auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung, als der Rat dies in rechtlichen Regelungen ausarbeitet und umsetzt, die die gemeinsame Agrarpolitik nach Artikel 37 EG umsetzen.

11. Mit den Entscheidungen 2000/200/EG vom 25. November 1999 und 2001/86/EG vom 4. Oktober 2000 (im Folgenden: „Entscheidungen der Kommission“) ⁷ erklärte die Kommission den größten Teil der Beihilfen für mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar und ordnete dessen Rückzahlung an.

9. Artikel 21 der Verordnung (EWG) Nr. 2759/75 vom 29. Oktober 1975 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Schweinefleisch ⁶ bestimmt, dass, soweit in der Verordnung nicht etwas anderes festgelegt ist, die Bestimmungen des EG-Vertrags über staatliche Beihilfen auf die Produktion von und den Handel mit Schweinen und Schweinefleischerzeugnissen Anwendung finden.

12. Am 21. Januar 2002 erließ der Rat auf Antrag der portugiesischen Regierung die angefochtene Maßnahme, die die Gewährung einer Beihilfe Portugals an die Schweinezüchter, die die ursprünglichen Beihilfen erhalten hatten, die „den Beträgen entspricht, die diese Empfänger . . . zurückerstatten müssen“, für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärte.

Sachverhalt zur angefochtenen Maßnahme

13. Die Begründungserwägungen 13 und 14 der angefochtenen Maßnahme enthalten die folgende Begründung für die Maßnahme:

10. 1994 und 1999 gewährte Portugal seinen Schweinezüchtern Beihilfen (im Folgenden: „ursprüngliche Beihilfen“). Von der Beihilfe aus dem Jahr 1994 war die Kommission nicht unterrichtet worden, von der Beihilfe aus dem Jahr 1999 war sie zwar unterrichtet worden, sie wurde jedoch vor einer Entscheidung der Kommission über ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt gewährt.

„Die Rückerstattung der gewährten Beihilfen gefährdet . . . die Rentabilität zahlreicher Empfängerbetriebe und soll sehr negative soziale Folgen in einigen Regionen haben, da 50 % der Schweinebestände in weniger als 5 % des Hoheitsgebiets konzentriert sind.

6 — ABl. L 282, S. 1.

7 — Quelle in Fußnote 3.

Es liegen somit außergewöhnliche Umstände vor, die es zulassen, diese Beihilfe unter den in dieser Entscheidung genannten Bedingungen ausnahmsweise in dem Umfang, der zur Behebung des festgestellten Ungleichgewichts unbedingt erforderlich ist, als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen.“

Kostentragung zu verurteilen. Die portugiesische Regierung unterstützt ihn als Streithelfer. Die französische Regierung beantragte ebenfalls, als Streithelfer zugelassen zu werden, tat dies jedoch erst nach Ablauf der in Artikel 93 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes festgesetzten Frist. Nach Artikel 93 § 7 wurde ihr daher gestattet, in der mündlichen Verhandlung Stellung zu nehmen, wenn diese stattfinden sollte. Im vorliegenden Fall wurde eine mündliche Verhandlung nicht beantragt, und es fand auch keine solche statt.

Verfahren und Anträge der Parteien

14. In ihrer Klage nach Artikel 230 EG beantragt die Kommission beim Gerichtshof, die angefochtene Maßnahme für nichtig zu erklären und den Rat zur Kostentragung zu verurteilen. Sie trägt im Wesentlichen vor, dass der Rat angesichts der Entscheidungen der Kommission über die ursprünglichen Beihilfen nicht zum Erlass dieser Maßnahme befugt war. Der Rat habe seine Befugnisse überschritten und damit gegen den EG-Vertrag und gegen allgemeine Rechtsprinzipien des Gemeinschaftsrechts verstoßen. Hilfsweise trägt die Kommission vor, der Rat habe einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, als er angenommen habe, dass die von Artikel 88 Absatz 2 EG verlangten außergewöhnlichen Umstände vorlägen. Höchst hilfsweise trägt die Kommission vor, dass die angefochtene Maßnahme nicht hinreichend und ordnungsgemäß begründet sei.

16. Der Rat und die portugiesische Regierung vertreten insbesondere den Standpunkt, dass die angefochtene Maßnahme eine neue Beihilfe darstelle und daher rechtlich gesehen die früheren Entscheidungen der Kommission weder berühre noch von diesen berührt werde.

Streitfragen

17. Im Licht des Vorbringens der Parteien sind insbesondere folgende Punkte zu erörtern:

- Ist der Rat nach Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 3 EG befugt, eine Entscheidung im Zusammenhang mit einer Beihilfe zu erlassen, die bereits zuvor Gegenstand einer negativen Entscheidung der Kommission war?

15. Der Rat beantragt, die Klage als unbegründet abzuweisen und die Kommission zur

- Darf der Rat überhaupt Beihilfen zulassen, deren Ziel und Wirkung es ist, ihre Empfänger dabei zu unterstützen, eine Beihilfe zurückzuzahlen, die zuvor Gegenstand einer negativen Entscheidung der Kommission gewesen war?
- Befand sich der Rat in einem offensichtlichen Irrtum, als er annahm, außergewöhnliche Umstände rechtfertigten die angefochtene Maßnahme?
- Ist die angefochtene Maßnahme hinreichend und ordnungsgemäß begründet?

Sinn, dass die Kommission eine Entscheidung erst noch zu treffen habe. Anderenfalls liefe die Vorschrift leer, dass die Kommission das Verfahren nach einem Antrag eines Mitgliedstaats an den Rat für einen Zeitraum von drei Monaten aussetzen müsse. Drittens ergäbe sich, wenn der Rat eine Entscheidung der Kommission außer Kraft setzen könnte, die Gefahr eines Konfliktes zwischen der durch die Gemeinschaftsgerichte und der durch den Rat ausgeübten Aufsicht über die Kommission. Viertens würde die Rechtssicherheit ebenfalls in Mitleidenschaft gezogen.

19. Die Darlegungen der Kommission zum ersten Punkt erscheinen mir überzeugend.

Ist der Rat befugt, eine Entscheidung im Zusammenhang mit einer Beihilfe zu erlassen, die bereits zuvor Gegenstand einer negativen Entscheidung der Kommission war?

18. Die Kommission führt eine Reihe von sich zum Teil überschneidenden Argumenten dafür an, dass der Rat keine gegenteilige Entscheidung mehr treffen könne, wenn die Kommission bereits gegen eine gewährte Beihilfe entschieden habe. Die folgenden vier Punkte in ihrem Vorbringen erscheinen mir besonders wichtig. Erstens habe die Kommission die Erstzuständigkeit für die Entscheidung, ob eine Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sei, während die Zuständigkeit des Rates in diesem Bereich nur ausnahmsweise gegeben und daher eng auszulegen sei. Zweitens habe das zur Ausübung dieser Zuständigkeit vorgesehene Verfahren unter der Annahme nur einen

20. Wie die Kommission darlegt, besteht zwischen den Befugnissen, die dem Rat und der Kommission nach Artikel 88 Absatz 2 EG übertragen sind, die Beziehung der Voreingrifflichkeit: Wenn eines der beiden Organe eine Entscheidung über die Vereinbarkeit einer gewährten Beihilfe getroffen hat, ist das andere dadurch daran gehindert, seinerseits eine Entscheidung bezüglich dieser Beihilfe zu treffen.

21. Meiner Ansicht nach ergibt sich dieser Grundsatz klar aus dem Text des EG-

Vertrags. Ohne diesen Grundsatz liefe das Erfordernis im dritten und vierten Unterabsatz des Artikels 88 Absatz 2 EG leer, dass die Kommission das Verfahren für drei Monate aussetzen muss, wenn der Rat über den Antrag eines Mitgliedstaats berät⁸. Die Drei-Monats-Frist würde weder die Freiheit des Rates schützen, über eine Beihilfe zu entscheiden, noch eine zeitliche Grenze setzen, da der Rat ja eine offenbar unbefristete Handlungsbefugnis hätte, selbst wenn die Kommission bereits eine Entscheidung getroffen hätte.

22. Der Grundsatz der Vorgeiflichkeit steht auch im Einklang mit dem allgemeinen Ziel der einschlägigen Vertragsbestimmungen, eine wirksame und unparteiische Kontrolle staatlicher Beihilfen sicherzustellen. Die Kommission eignet sich besser dafür, das Handeln der Mitgliedstaaten zu überwachen, als der Rat, der sich aus deren Vertretern zusammensetzt. Ihr fällt daher die Hauptverantwortung bei der Prüfung der Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt zu⁹. Im Gegensatz dazu sind die Befugnisse des Rates den verfahrensmäßigen Einschränkungen unterworfen, die im vori-

gen Abschnitt besprochen wurden, und ausdrücklich auf außergewöhnliche Umstände beschränkt. Eine Befugnis des Rates, eine negative Entscheidung der Kommission jederzeit zu Fall zu bringen, würde die Verteilung der Verantwortlichkeiten, wie sie im EG-Vertrag festgelegt sind, zunichte machen.

23. Ohne einen solchen Grundsatz bestünde aus meiner Sicht die erhebliche Gefahr eines Konfliktes zwischen einer vom Rat nach Artikel 88 Absatz 2 EG getroffenen Entscheidung und einem Urteil der Gemeinschaftsgerichte über eine frühere Entscheidung der Kommission. Hätte der Rat eine zeitlich unbegrenzte Handlungsbefugnis auch dann noch, wenn die Kommission über die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt entschieden hat, könnte er tätig werden, selbst wenn ein Verfahren über eine frühere Entscheidung der Kommission vor dem Gerichtshof begonnen oder sogar abgeschlossen worden wäre¹⁰. Mit den Worten von Generalanwalt Mayras ist es sicherlich „undenkbar, dass die Verfasser des Vertrages einen möglichen Konflikt zwischen einer in Würdigung außergewöhnlicher und die Abweichung von Artikel [87 EG] ausnahmsweise rechtfertigender Umstände getroffenen Entscheidung des Rates und einem auf einer davon völlig unabhängigen Auslegung derselben Vertragsbestimmung beruhenden Urteil des Gerichtshofes hingenommen haben könnten“¹¹.

8 — Generalanwalt Mayras kommt in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache C-70/72 (Kommission/Deutschland, Slg. 1973, 813, S. 835, zweite Spalte) zu demselben Ergebnis. Siehe jedoch auch die Schlussanträge von Generalanwalt Cosmas in der Rechtssache C-309/95 (Kommission/Rat, Slg. 1998, I-655, Nr. 45).

9 — Die Vorrangstellung der Kommission in dieser Hinsicht wurde vom Gerichtshof anerkannt, der den nationalen Gerichten jegliches Recht, die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt zu beurteilen, abspricht. Vgl. Urteil vom 21. November 1991 in der Rechtssache C-354/90 (FNCEPA/Frankreich, Slg. 1991, I-5505, Randnr. 14).

10 — Dieses Verfahren kann als Anfechtung nach Artikel 230 EG durchgeführt werden oder als Antrag der Kommission oder eines betroffenen Staates nach Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG.

11 — A. a. O. (Fußnote 8), S. 835, zweite Spalte.

24. Des Weiteren erscheint mir der Grundsatz der Voreingrifflichkeit aus Gründen der Rechtssicherheit notwendig. Ohne ihn könnte der Rat eine Entscheidung der Kommission praktisch in jedem Verfahrensstadium umstoßen, und zwar, wie das vorliegende Verfahren zeigt, möglicherweise lange, nachdem sie ergangen ist¹². Das würde in die Beziehungen zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Empfängern staatlicher Beihilfen ein beträchtliches Maß an Unsicherheit bringen. Für den Empfänger wäre der Anreiz groß, die rechtswidrige Beihilfe nicht zurückzuzahlen und sich stattdessen darauf zu konzentrieren, den betroffenen Staat dazu zu bewegen, einen Antrag beim Rat zu stellen. Beihilfen, die von einem Mitgliedstaat oder auf Anweisung eines nationalen Gerichts zurückgefordert wurden, müssten später möglicherweise an die Empfänger zurückgezahlt werden. Zudem könnten den Wettbewerbern in der Zwischenzeit Schadensersatzansprüche zugesprochen worden sein.

25. Die nach dem EG-Vertrag bestehenden Fristen — z. B. für Klagen nach Artikel 230 Absatz 5 EG und, im vorliegenden Fall, nach Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 4 EG — sollen den Zeitabschnitt, in dem die Parteien über ihre Rechtsposition im Unklaren sind, gerade so kurz wie möglich halten. Die Verfasser des EG-Vertrags können in meinen Augen nicht beabsichtigt haben, dem Rat die zeitlich unbegrenzte Befugnis zu verleihen, auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen eine Entscheidung der Kommission zu revidieren.

26. Hingegen tragen der Rat und die portugiesische Regierung hauptsächlich vor, die angefochtene Maßnahme habe nicht das Ziel gehabt, die ursprünglichen Beihilfen zu genehmigen, sondern habe sich auf eine neue, von den ursprünglichen zu unterscheidende Beihilfe bezogen. Ich werde hierauf beim zweiten Punkt eingehen. Beide Beteiligten wenden sich jedoch auch gegen die Auffassung der Kommission zum ersten Punkt.

27. Der Rat bringt vor, seine Befugnisse nach Artikel 88 Absatz 2 EG seien nur dadurch eingeschränkt, dass außergewöhnliche Umstände vorliegen müssten. Die im vierten Unterabsatz vorgeschriebene Frist von drei Monaten habe lediglich den Zweck, die Prüfung durch die Kommission auszusetzen, aber für den Rat keine Bedeutung.

28. Der Rat meint weiter, der von der Kommission vertretene Grundsatz der Voreingrifflichkeit verstoße gegen Artikel 7 Absatz 1 EG, wonach jedes Organ nach den ihm im EG-Vertrag zugewiesenen Befugnissen handle, da er die Befugnisse eines Organs davon abhängig mache, ob ein anderes Organ willens sei, zuerst zu handeln, und wie schnell es das tue.

12 — Die umstrittene Entscheidung erging am 21. Januar 2002, mehr als zwei Jahre nach der ersten Entscheidung der Kommission.

29. Schließlich führt der Rat noch an, dass von zwei nicht miteinander vereinbaren Rechtsakten, die zueinander in keinem hierarchischen Verhältnis stünden, der spätere den früheren aufhebe, nicht umgekehrt.

Es gibt keinen Grund, warum die Befugnis eines Organs nicht davon abhängen soll, ob es einen vorausgehenden Rechtsakt eines anderen gibt. Dies ist vielmehr ein wesentliches Merkmal des Gesetzgebungsverfahrens nach dem EG-Vertrag.

30. Das Vorbringen des Rates überzeugt mich nicht.

33. Schließlich ist mir auch nicht klar, inwiefern der Grundsatz *lex posterior derogat priori* im vorliegenden Zusammenhang eine Rolle spielen sollte; es geht hier um zwei Entscheidungen über denselben Sachverhalt, nicht um zwei einander widersprechende Gesetze. Zudem bin ich aufgrund der oben dargelegten Gründe der Meinung, dass es gute Gründe gibt, stattdessen den Grundsatz der Voreingrifflichkeit anzuwenden¹⁴.

31. Wie bereits ausgeführt¹³, kann ich nicht erkennen, welchen Zweck die Drei-Monats-Frist in Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 4 haben sollte, wenn die Entscheidung der Kommission, einmal getroffen, den Rat nicht vom Erlass einer eigenen Entscheidung über denselben Gegenstand ausschließen würde. Ich kann daher nicht akzeptieren, dass die Befugnisse des Rates nach Unterabsatz 3 nur dadurch eingeschränkt seien, dass außergewöhnliche Umstände vorliegen müssten.

34. Die portugiesische Regierung führt ein weiteres Argument an. Sie meint, dass die Aufnahme von durch einen Staat „gewährten“ Beihilfen in Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 3 EG zeige, dass die Vorschrift Beihilfen, zu denen die Kommission bereits Stellung genommen habe, umfasse, wenn man berücksichtige, dass der Staat nach Artikel 88 Absatz 3 EG die Beihilfe gar nicht hätte gewähren können, bevor die Kommission insoweit ihre endgültige Entscheidung erlassen habe.

32. Ebensowenig bin ich der Meinung, dass der Grundsatz der Voreingrifflichkeit in irgendeiner Weise das Prinzip der Kompetenzzuweisung einschränke, wie es in Artikel 7 Absatz 1 EG niedergelegt ist. Aus meiner Sicht hat der Rat die Befugnis aus Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 3 nur dann, wenn die Kommission eine Entscheidung bezüglich derselben Beihilfe erst noch zu treffen hat.

Definitionsgemäß müsse die Entscheidung der Kommission also negativ sein, da der Staat anderenfalls keinen Antrag an den Rat zu richten brauchte.

13 — Vgl. Nr. 21.

14 — Siehe Nrn. 20 bis 25.

35. Dieses Vorbringen überzeugt mich nicht.

habe daher einer neuen Beurteilung nach Artikel 87 Absatz 2 EG bedurft, die im vorliegenden Fall der Rat vorgenommen habe, als er die angefochtene Maßnahme traf.

36. Wie die Kommission vorträgt, kann die Bezugnahme auf staatliche Beihilfen in Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 3 EG entweder so verstanden werden, dass er sich auf unerlaubte Beihilfen (die ohne Unterrichtung der Kommission oder nach Unterrichtung der Kommission, aber vor einer positiven Entscheidung gewährt wurden) oder auf bereits bestehende Beihilfen (die vor ihrer Gewährung nicht angezeigt oder genehmigt werden müssen) bezieht. Diese Auslegung macht keine vorherige Entscheidung der Kommission über diese Beihilfe erforderlich. Aus den bereits erwähnten Gründen wäre für mich jede andere Interpretation sowohl mit dem Buchstaben als auch mit dem Geist von Artikel 88 Absatz 2 EG unvereinbar.

Darf der Rat Beihilfen zulassen, deren Ziel und Wirkung es ist, ihre Empfänger dabei zu unterstützen, eine Beihilfe zurückzahlen, die zuvor Gegenstand einer negativen Entscheidung der Kommission gewesen war?

37. Der Rat und die portugiesische Regierung tragen vor, dass die angefochtene Maßnahme nicht die ursprüngliche Beihilfe betrifft, die Gegenstand der Entscheidung der Kommission war, sondern eine neue Beihilfe, mit gesonderter Rechtsetzung, anderem Geldfluss und eigenen Kriterien für die Berechtigung und Zahlung. Die Beihilfe

38. Der Rat bringt vor, da die angefochtene Maßnahme im Zusammenhang mit einer neuen Beihilfe stehe, berühre sie den rechtlichen Status der Entscheidungen der Kommission nicht, die gültig und in Kraft blieben. Der Grundsatz der Voreingrifflichkeit finde daher auf die angefochtene Maßnahme keine Anwendung.

39. Rechtlich sei es irrelevant, dass die durch die angefochtene Maßnahme genehmigte Beihilfe zum Teil dieselben Nutznießer habe wie die ursprüngliche Beihilfe, dass sie im Ergebnis einige der wirtschaftlichen Konsequenzen aus der mit den Kommissionsentscheidungen angeordneten Rückzahlung aufgehoben habe und dass ihr Objekt dem der ursprünglichen Beihilfe mehr oder weniger ähnlich gewesen sei.

40. Die Möglichkeit divergierender Entscheidungen in Bezug auf verschiedene Beihilferegeln für dieselben Empfänger sei in Artikel 11 Absatz 2 Unterabsatz 3 der

Verordnung (EG) des Rates 659/1999¹⁵ ausdrücklich anerkannt; danach könne „[d]ie Kommission [einen] Mitgliedstaat ermächtigen, die Rückerstattung [einer] Beihilfe [, die einer Klausel für vorherige Rückzahlung unterworfen sei,] mit der Zahlung einer Rettungsbeihilfe an das betreffende Unternehmen zu verbinden“. Dies folge auch aus dem Urteil TWD/Kommission des Gerichtshofes¹⁶, das eine Entscheidung der Kommission für gültig erklärt habe, die eine neue Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärte, sofern eine Beihilfe, die durch eine andere frühere Entscheidung untersagt worden war, ordnungsgemäß zurückgezahlt worden war.

41. Das sei nur folgerichtig, da eine negative Entscheidung kaum dazu dienen könne, jede weitere Beihilfe an denselben Beihilfeempfänger in der mehr oder weniger fernen Zukunft zu verbieten. Auch habe der Gerichtshof anerkannt, dass jede Beihilfe einzeln untersucht werden müsse, als er das Prinzip „one time, last time“ bei einer Umstrukturierungsbeihilfe außer Kraft gesetzt habe, da ein solches Prinzip es der Kommission „nicht erlauben [würde], in jedem Einzelfall zu prüfen, ob eine beabsichtigte Umstrukturierungsbeihilfe zur Erreichung der Ziele des [EGKS-]Vertrags unerlässlich ist“¹⁷.

42. Das Vorbringen des Rates überzeugt mich nicht.

43. Es ist offensichtlich, dass eine negative Entscheidung der Kommission nicht verhindern soll, dass spätere Beihilfen für dieselben Empfänger mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gefunden werden¹⁸.

44. Mit der angefochtenen Maßnahme wird jedoch beabsichtigt, eine Beihilfe zu genehmigen, die in meinen Augen schlicht und einfach dazu dient, die Empfänger einer früheren Beihilfe dafür zu entschädigen, dass sie diese zurückzahlen mussten. Die nach Artikel 1 der Maßnahme erlaubte Beihilfe entspricht „den Beträgen . . . , die diese Empfänger gemäß . . . der Entscheidung [der Kommission] zurückerstatten müssen“. Wie Begründungserwägung 13 der angefochtenen Maßnahme klarstellt, entstehen die besonderen Schwierigkeiten, denen die Maßnahme begegnen will, aus der Pflicht der Empfänger der Beihilfe, die ursprüngliche Beihilfe zurückzuzahlen. Die Wirkung der angefochtenen Maßnahme ist es demnach, die wirtschaftlichen Folgen der Entscheidungen der Kommission so weit wie möglich auszugleichen.

45. Wie die Kommission zu Recht ausführt, könnte der Rat den Grundsatz der Vorgreiflichkeit, der aus den dargelegten Gründen die Beziehungen zwischen den in Artikel 88 Absatz 2 EG gegebenen Kompetenzen regeln muss, leicht umgehen, wenn er eine Entscheidung erlassen dürfte, die die Gewäh-

¹⁵ — Siehe Fußnote 5.

¹⁶ — Urteil vom 15. Mai 1997 in der Rechtssache C-355/95 (TWD/Kommission, Slg. 1997, I-2549).

¹⁷ — Rechtssache C-441/97 P (Wirtschaftsvereinigung Stahl, Slg. 2000, I-10293, Randnr. 55).

¹⁸ — Siehe dazu die Schlussanträge von Generalanwalt Mayras in der Rechtssache C-156/77 (Kommission/Belgien, Slg. 1978, 1881, 1911, erste Spalte).

zung einer Beihilfe gewährt, deren Ziel und Wirkung es ist, die Empfänger dafür zu entschädigen, dass sie eine früher gewährte Beihilfe zurückzahlen müssen.

46. Daher meine ich, dass der Rat nach Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 3 EG keine Entscheidung erlassen darf, die eine neue Beihilfe genehmigt, deren Ziel und Wirkung es wäre, die Empfänger von Kosten zu entlasten, die durch die Rückzahlung einer anderen Beihilfe entstanden sind, die gemäß einer früheren Entscheidung der Kommission zurückgezahlt werden muss.

47. In Anbetracht meiner Ausführungen zu den ersten beiden Punkten bin ich der Ansicht, dass die angefochtene Maßnahme für nichtig erklärt werden sollte, da dem Rat die Befugnis zum Erlass dieser Maßnahme fehlte und er somit gegen Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 3 EG verstoßen hat. Es ist nicht notwendig, die anderen Klagegründe — Ermessensüberschreitung oder Verstöße gegen andere Bestimmungen oder Prinzipien des Gemeinschaftsrechts — zu prüfen, da sie sich zum Teil überschneiden und zu demselben Ergebnis führen würden, wie die von mir bereits angesprochenen Gründe.

48. Mein Vorschlag beeinträchtigt weder das Recht der Mitgliedstaaten, einen Antrag

nach Artikel 88 Absatz 2 Unterabsatz 3 EG zu stellen, noch die Befugnis des Rates, darüber zu entscheiden. Im Zuge der Überprüfung einer Beihilfe nach Artikel 88 Absatz 2 EG muss die Kommission den betroffenen Mitgliedstaat über ihre Bedenken informieren. Dieser Staat hat daher genügend Zeit, den Rat mit der Angelegenheit zu befassen, wenn er dies wünscht, bevor die Kommission ihre endgültige Entscheidung erlässt¹⁹. Zudem ist es angebracht, dass ein Staat, der mit einer Entscheidung der Kommission unzufrieden ist, nach deren Erlass fristgerecht ein Verfahren nach Artikel 230 EG anstrengt.

49. Dennoch werde ich ungeachtet meiner obigen Ausführungen auch das andere Vorbringen der Kommission prüfen: insbesondere, dass der Rat einen offensichtlichen Ermessensfehler begangen habe, als er annahm, es lägen außergewöhnliche Umstände vor, die das Verfahren des Artikels 88 Absatz 2 Unterabsatz 3 EG rechtfertigten, und dass er keine genügende Begründung für die Maßnahme angeführt habe.

19 — Siehe für das vorliegende Verfahren, bezüglich der oben in Fußnote 3 zitierten Entscheidungen der Kommission, die Entscheidungen der Kommission, die das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 eingeleitet haben (ABl. 1998, C 83, S. 5 und ABl. 1999, C 220, S. 19). Zur jetzigen Position siehe Artikel 4 Absatz 4 und Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 659/1999, zitiert in Fußnote 5.

Befand sich der Rat in einem offensichtlichen Irrtum, als er annahm, außergewöhnliche Umstände rechtfertigten die angefochtene Maßnahme?

teilen. Die Komplexität seiner Aufgabe mag auf dem Gebiet der Landwirtschaft sogar besonders groß sein. Gleichwohl muss es gewisse Grenzen für die Ermessensausübung des Rates geben.

50. Die Kommission macht hilfsweise geltend, die Annahme des Rates, dass die Härte, die für die Empfänger der ursprünglichen Beihilfe durch die Verpflichtung zur Rückzahlung dieser Beihilfe entstanden sei, bereits an sich einen außergewöhnlichen Umstand im Sinne des Artikels 88 Absatz 2 Unterabsatz 3 EG darstelle, sei offensichtlich irrig.

51. Der Rat stützte seine Schlussfolgerung in der Begründungserwägung 14 der angefochtenen Maßnahme, dass außergewöhnliche Umstände vorlägen, auf die Feststellung in Begründungserwägung 13, dass die Rückerstattung der gewährten Beihilfen die Rentabilität zahlreicher Empfängerbetriebe gefährden würde und sehr negative soziale Folgen in einigen Regionen haben würde, da 50 % der portugiesischen Schweinebestände in weniger als 5 % des Hoheitsgebiets konzentriert seien.

52. Ich habe keinen Zweifel, dass der Rat einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Entscheidung der Frage hat, ob und wann außergewöhnliche Umstände vorliegen, die ihn dazu berechtigen, eine gewährte Beihilfe zu genehmigen²⁰. Der Rat hat dabei eine komplexe wirtschaftliche Lage zu beur-

53. Die Kommission legt zu Recht dar, dass die Rückzahlung einer illegalen Beihilfe, die vor einer negativen Entscheidung der Kommission ausgezahlt wurde, eine selbstverständliche logische Folge dessen ist, dass sie mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar ist. Der Gerichtshof hat wiederholt festgestellt, dass die Kommission die Rückzahlung einer Beihilfe anordnen kann, wenn sie zu einer negativen Entscheidung gekommen ist²¹. Nach Artikel 14 der Verordnung Nr. 659/1999²² ist die Kommission nunmehr dazu verpflichtet, die Rückzahlung einer Beihilfe anzuordnen, es sei denn, dies verstieße gegen einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts. Die Rückzahlung der Beihilfe dient der Wiederherstellung des zuvor bestehenden Zustands und beseitigt die durch die Beihilfe entstandene Wettbewerbsverzerrung. Sie ist daher ein notwendiges und grundlegendes Merkmal des Gemeinschaftssystems der Kontrolle staatlicher Beihilfen.

54. Die Schwierigkeiten von Unternehmen bei der Rückzahlung von Beihilfen können

20 — Vgl. Urteil vom 29. Februar 1996 in der Rechtssache C-122/94 (Kommission/Rat, Slg. 1996, I-881, Randnrn. 18, 19, 24 und 25).

21 — Siehe z. B. Urteil in der Rechtssache 70/72, zitiert in Fußnote 8, Randnr. 13.

22 — Siehe Fußnote 5.

auch keineswegs als außergewöhnlich angesehen werden. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes muss ein Staat die Rückzahlung selbst dann fordern, wenn dies zum Zusammenbruch des Unternehmens, dem die Beihilfe gewährt worden war, führen würde²³. Der einzig mögliche dem Staat verbleibende Einwand ist der, dass es ihm völlig unmöglich sei, die Beihilfe zurückzufordern.

Maßnahme auch deswegen aufgehoben werden muss, weil der Rat offensichtlich ermessensfehlerhaft handelte, als er außergewöhnliche Umstände annahm, die ihren Erlass rechtfertigten.

Ist die angefochtene Maßnahme hinreichend und ordnungsgemäß begründet?

55. Daher scheint mir, dass der Rat, als er die umstrittene Maßnahme erließ, einen offensichtlichen Ermessensfehler beging, indem er erließ, dass die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die die Empfänger der ursprünglichen Beihilfe hatten, weil sie diese zurückzahlen mussten, außergewöhnliche Umstände darstellten.

56. Zwar kann der Rat eine Intervention mit wirtschaftlichen und sozialen Umständen begründen, doch müssen diese meiner Ansicht nach von einer durch eine frühere Entscheidung der Kommission geforderten Rückzahlung unabhängig sein.

57. Ich bin daher der Meinung, dass die Kommission auch mit ihrem ersten Hilfsantrag obsiegt und dass die angefochtene

58. Abschließend und ebenfalls nur hilfsweise trägt die Kommission vor, dass in der angefochtenen Maßnahme das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände jedenfalls nicht hinreichend begründet sei, falls solche vorliegen sollten. Der größte Teil der Präambel der Maßnahme diene der Beschreibung der Entstehungsgeschichte der Entscheidungen der Kommission und der Situation des portugiesischen Schweinesektors im Jahr 1998. Alle angeführten Gründe bezögen sich auf die ursprünglichen Beihilfen, ohne zu erklären, warum die gegenwärtige Situation als außergewöhnlich anzusehen sei oder warum sie die Gewährung einer neuen Beihilfe rechtfertige.

59. Bei den Mängeln in der Begründung der angefochtenen Maßnahme muss zwischen solchen materieller und solchen formeller Art unterschieden werden.

²³ — Urteil vom 15. Januar 1986 in der Rechtssache C-52/84 (Kommission/Belgien, Slg. 1986, 89, Randnr. 16).

60. Bezüglich Ersterer habe ich bereits dargelegt, dass der Rat sich nicht im Recht befand, als er die Schwierigkeiten, die den Empfängern der ursprünglichen Beihilfen aus ihrer Rückzahlungspflicht erwachsen, als außergewöhnliche Umstände auffasste.

lich die Begründung des Rates für die Beihilfe dar, insbesondere dass die in Not geratenen portugiesischen Schweinezüchter dafür entschädigt werden müssten, dass sie die ursprünglichen Beihilfen zurückzahlen mussten. Obwohl dieser Gedankengang meines Erachtens nicht stichhaltig ist, genügt er doch, um die von der angefochtenen Maßnahme des Rates Betroffenen von den Gründen in Kenntnis zu setzen, die den Rat bewogen, sie zu treffen, und dem Gerichtshof zu ermöglichen, seine Kontrolle auszuüben.

61. In Bezug auf Letztere legt die angefochtene Maßnahme klar und unmissverständlich

Ergebnis

62. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. die Entscheidung 2002/114/EG des Rates vom 21. Januar 2002 zur Ermächtigung der Regierung Portugals, den portugiesischen Schweinezüchtern, die Nutznießer der Maßnahmen von 1994 und 1998 waren, eine Beihilfe zu gewähren, für nichtig zu erklären;
2. dem Rat die Kosten aufzuerlegen;
3. Portugal und Frankreich als Streithelfer jeweils ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.