SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 28. OKTOBER 1975 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In dieser Rechtssache begehrt die klagende Firma CAM, die ihre Geschäfte als Getreideexporteur in Paris betreibt, die Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2546/74 der Kommission vom 4. Oktober 1974 zumindest insoweit, als sie die Exporteure betrifft. Die eigentliche Rüge der Klägerin bezieht sich auf die Auswirkung dieser Verordnung auf drei Ladungen Gerste, die sie am 9., 11. und 15. Oktober 1974 verschiffte.

Ursprünglich hat die Klägerin den Rat und die Kommission verklagt. Die Klage gegen den Rat ist jedoch vom Gerichtshof mit Beschluß vom 12. Mai 1975 als unzulässig abgewiesen worden, weil mit ihr keine Handlung des Rates angefochten wurde.

Die Kommissionsverordnung Nr. 2446/74 gehörte zu einer Reihe von Ausnahmemaßnahmen des Rates und der Kommission, die Anfang Oktober 1974 erlassen wurden, um die Auswirkungen des außergewöhnlichen Produktionsanstiegs in jenem Jahr auf die Agrargemeinschaft abzuschwächen. Dieser Kostenanstieg traf unter anderem mit sehr hohen Getreidepreisen auf den Weltmärkten zusammen. Um die Tragweite und Auswirkung der Verordnung, soweit sie hier von Interesse sind, beurteilen zu können, ist es erforderlich, sich einige der wesentlichen Merkmale der mit der Ratsverordnung Nr. 120/67/EWG vom 13. Juni 1967 geschaffenen gemeinsamen Marktorganisation für Getreide, insbesondere was Gerste angeht, vor Augen zu führen.

Ein wichtiges Merkmal dieser Organisation besteht darin, daß die gemeinsamen Preise jährlich im März für das folgende Getreidewirtschaftsjahr festgesetzt werden. Hierzu zählen speziell die Richtpreise, die Interventionspreise und die Schwellenpreise. Zugleich werden die Anzahl und die Höhe aller monatlichen Zuschläge für diese Preise, aufgeteilt auf das ganze oder einen Teil des Getreidewirtschaftsjahres, festgesetzt, damit — so die Präambel der Verordnung Nr. 120/67 — „unter anderem die Lager- und Kreditkosten für die Getreidelagerung in der Gemeinschaft sowie die Notwendigkeit eines Absatzes der Lagerbestände entsprechend den Bedürfnissen des Marktes berücksichtigt werden" (ABl. Nr. 2269 vom 19. Juni 1967).

Andere wesentliche Merkmale der Organisation, die Ihnen bekannt sind, bestehen zum einen darin, daß Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen erteilt werden, stets verbunden mit der Stellung einer Kaution, welche die Durchführung des Handelsgeschäfts garantiert, für das die Lizenz beantragt wurde, und zum anderen in dem System von Abschöpfungen bei der Einfuhr und Erstattungen bei der Ausfuhr, das dazu bestimmt ist, in einer Zeit, in der die Gemeinschaftspreise höher sind als die Weltmarktpreise, den Unterschied zwischen beiden auszugleichen. Sie werden sich daran erinnern, daß in den Artikeln 15 und 16 der Verordnung Nr. 120/67 der allgemeine Grundsatz niedergelegt ist, daß im konkreten Fall der Abschöpfungs- und Erstattungsbetrag anzuwenden ist, der am Tage der Einfuhr oder Ausfuhr gilt, in diesen Artikeln aber auch, abweichend von dem vorstehenden Grundsatz, das System der „Vorausfestsetzungsbescheinigungen" enthalten ist. Insbesondere heißt es in Artikel 16 Absatz 4 in der Fassung des Artikels 1 Absatz 3 der Ratsverordnung (EWG) Nr. 2429/72 vom 21. November 1972, daß für bestimmte Erzeugnisse, darunter Gerste,

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

„... auf Grund eines bei Beantragung der Ausfuhrlizenz vor 13 Uhr zu stellenden Antrags der Erstattungsbetrag, der am Tage der Vorlage des Antrags auf Erteilung einer Ausfuhrlizenz gilt und nach Maßgabe des im Monat der Ausfuhr gültigen Schwellenpreises zu berichtigen ist, auf ein Ausfuhrgeschäft angewandt [wird], das während der Gültigkeitsdauer dieser Ausfuhrlizenz durchgeführt werden soll" (ABl. L 264 vom 23. November 1972).

Schließlich möchte ich noch Artikel 26 der Verordnung Nr. 120/67 ins Gedächtnis rufen, in dem das sogenannte „Verwaltungsausschußverfahren" für den Erlaß ins einzelne gehender Durchführungsbestimmungen zu besonderen Verordnungsvorschriften festgelegt ist. Nach diesem Verfahren ist die Kommission befugt, sofort anwendbare Maßnahmen zu erlassen, die einer Überprüfung seitens des Rates unterliegen, wenn sie der Auffassung des Verwaltungsausschusses für Getreide nicht entsprechen.

Um die Ereignisse und Überlegungen zu schildern, die im Oktober 1974 zu den erwähnten Ausnahmemaßnahmen führten, kann ich nichts Besseres tun, als aus der Präambel der ersten dieser Maßnahmen, nämlich der Ratsverordnung (EWG) Nr. 2496/74 vom 2. Oktober 1974, zu zitieren:

„Seit den im März 1974 gefaßten Beschlüssen des Rates über die gemeinsamen Preise für das Wirtschaftsjahr 1974/1975 sind Ereignisse eingetreten, die schwerwiegende wirtschaftliche Folgen für die Landwirtschaft hatten. So sah sich die Landwirtschaft einerseits mit einem plötzlichen und bisher nie gekannten Preisauftrieb bei verschiedenen wichtigen Produktionsmitteln konfrontiert. Durch diese abrupte Erhöhung der Produktionskosten verschärfen sich die Auswirkungen der allgemeinen Inflation auf die Landwirtschaft. Andererseits ist es dieser nicht gelungen, höhere Marktpreise zu erzielen, um den Produktionskostenanstieg aufzufangen. In der Rinder- und Schweinehaltung sind sogar erhebliche Preisrückgänge eingetreten. In anderen Sektoren, wie Weichweizen, Futtergetreide und Zucker, konnten die Landwirte keinen Nutzen aus den sehr hohen Weltmarktpreisen ziehen ...

Diese Lage hat sowohl wegen ihrer unmittelbaren Auswirkungen auf das Einkommen der Landwirte als auch wegen des Fehlens günstiger Aussichten für die nahe Zukunft zu ernsten Schwierigkeiten in der gesamten Landwirtschaft geführt. Unter den gegenwärtigen Wirtschaftsverhältnissen ist die Landwirtschaft nämlich nicht mehr in der Lage, den beträchtlichen Produktionskostenanstieg auf die Marktpreise abzuwälzen. Unter diesen Umständen ist eine außergewöhnliche preispolitische Maßnahme geboten.

Es ist daher angezeigt, ausnahmsweise abweichend von dem in den Grundverordnungen über die gemeinsame Marktorganisationen aufgestellten Grundsatz der jährlichen Festsetzung der Preise eine allgemeine Erhöhung der Agrarpreise für das Wirtschaftsjahr 1974/1975 bzw. den noch verbleibenden Rest dieses Wirtschaftsjahres zu beschließen ...

Gewisse Änderungen schließlich, die auf Grund dieser Verordnung an anderen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik festgesetzten Preisen und Beträgen vorzunehmen sind, müssen angesichts der außerordentlichen Umstände nach dem Verfahren des Artikels 26 der Verordnung Nr. 120/67/EWG des Rates ... über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide ... oder je nach Fall nach dem Verfahren des entsprechenden Artikels der übrigen Verordnungen über gemeinsame Agrarmarktorganisationen erlassen werden können, und zwar gegebenenfalls abweichend von den in den einschlägigen Verordnungen vorgesehenen Festsetzungsregeln, jedoch nur in dem Umfang und für den Zeitraum, die unbedingt erforderlich sind, um dieser Verordnung Rechnung zu tragen" (ABl. L 268 vom 3. Oktober 1974).

Der normative Teil dieser Verordnung bestand aus fünf Artikeln.

Artikel 1 enthielt eine Reihe von Vorschriften, die durch die Worte „abweichend vom Grundsatz der jährlichen Preisfestsetzung" eingeleitet wurden und die Erhöhung einiger gemeinsamer Preise um 5 % zum Inhalt hatten. Im Falle der Gerste wurden der Richt- und der Interventionspreis erhöht.

Die Artikel 2 und 3 sind für die vorliegende Rechtssache nicht von unmittelbarer Bedeutung.

Artikel 4 lautete, soweit hier einschlägig, wie folgt:

„Die Durchführungsbestimmungen zu den Artikeln 1 ... sowie die Änderungen, die als Folge dieser Verordnung an anderen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik festgesetzten Preisen und Beträgen vorzunehmen sind, werden nach dem Verfahren des Artikels 26 der Verordnung Nr. 120/67/EWG bzw. nach dem Verfahren des entsprechenden Artikels der übrigen Verordnungen über die gemeinsamen Agrarmarktorganisationen erlassen, und zwar gegebenenfalls abweichend von den in den einschlägigen Verordnungen vorgesehenen Festsetzungsregeln, jedoch nur in dem Umfang und für den Zeitraum, die unbedingt erforderlich sind, um dieser Verordnung Rechnung zu tragen" (ABl. L 268 vom 3. Oktober 1974).

Mit Rücksicht auf ein Argument, das die Klägerin vorgetragen hat, muß ich auch Artikel 5 verlesen:

„Diese Verordnung tritt am Tag ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Sie ist vom 7. Oktober 1974 an anwendbar" (ABl. L 268 vom 3. Oktober 1974).

Die Verordnung wurde am 3. Oktober 1974 im *Amtsblatt* veröffentlicht.

Die Kommission selbst erließ in Ausübung oder vorgeblicher Ausübung der ihr in Artikel 4 der Verordnung übertragenen Befugnisse am 4. Oktober 1974 eine Reihe von Verordnungen, in denen sämtlich in der einen oder anderen Weise zum Ausdruck kam, daß sie auf die Ratsverordnung zurückzuführen seien, und die alle am 7. Oktober 1974 in Kraft treten sollten. Eine davon war die Verordnung (EWG) Nr. 2518/74, durch die unter anderem die Schwellenpreise für Getreide einschließlich Gerste entsprechend der Erhöhung der Interventionspreise angehoben wurden. Dazu gehörte auch die Verordnung (EWG) Nr. 2546/74, die in dieser Rechtssache angefochten wird. Ihr Artikel 1 bestimmte:

„Für die Erzeugnisse, die unter die Verordnungen Nr. 120/67/EWG und 359/67/EWG fallen, werden die Abschöpfungen bei der Einfuhr und die Erstattungen bei der Ausfuhr, für die eine Vorausfestsetzung erfolgte und für die der Tag der Antragstellung ... vor dem 7. Oktober 1974 liegt, nicht nach Maßgabe des Teils der Erhöhung der Schwellenpreise berichtigt, der sich aus der Erhöhung der Agrarpreise vom 7. Oktober 1974 ergibt" (ABl. L 271 vom 5. Oktober 1974).

(Mit der Verordnung Nr. 359/67/EWG wurde, wie Sie sich erinnern werden, die gemeinsame Marktorganisation für Reis errichtet.)

Die Klägerin erhielt am 19. Juli 1974 eine Ausfuhrlizenz für 10 000 Tonnen Gerste, die am 16. Oktober 1974 ablief. Die Lizenz enthielt eine Vorausfestsetzungsbescheinigung, in der der Betrag der geschuldeten Erstattung auf Null festgesetzt war (Anlage 8 zur Klageschrift). Bis zum 7. Oktober 1974 hatte die Klägerin die gesamte von der Lizenz erfaßte Gerste bis auf 3 978 Tonnen ausgeführt. Sie exportierte diese Restmenge, wie gesagt, am 9., 11. und 15. Oktober 1974 in drei Schiffsladungen. Ein von ihr eingereichtes Schriftstück (Anlage 8 zur Klageschrift) zeigt, daß ohne die Verordnungen Nr. 2496/74 und 2518/74 der im März

des Jahres festgesetzte Schwellenpreis für Gerste im Oktober 1974 der gleiche gewesen wäre wie im Juli, so daß sie für die genannten Ladungen keine Erstattung hätte verlangen können.

Die Klägerin trägt, in wenigen Worten zusammengefaßt, vor, daß der Schwellenpreis für Gerste zur Zeit dieser Versendungen durch die Verordnung Nr. 2518/74 erhöht worden sei, sie daher nach Artikel 16 Absatz 4 der Verordnung Nr. 120/67 eine Erstattung in Höhe des Unterschieds zwischen dem angehobenen und dem im Juli geltenden Schwellenpreis habe verlangen können und die Kommission kein Recht gehabt habe, ihr diesen Anspruch mit der Verordnung Nr. 2546/74 zu nehmen. Nach den Angaben der Klägerin beläuft sich dieser Unterschiedsbetrag insgesamt auf 122 647 FF.

Die Kommission steht auf dem Standpunkt, daß das Klagebegehren abzuweisen sei.

Sie hebt in erster Linie hervor, der Zweck des Systems der Vorausfestsetzung von Abschöpfungen bei der Einfuhr und Erstattungen bei der Ausfuhr bestehe darin, den Marktteilnehmern zu ermöglichen, für bestimmte Zeit mit Sicherheit zu wissen, welche Abschöpfung oder welche Erstattung sie gegebenenfalls für ihre Handelsgeschäfte zahlen müßten, beziehungsweise verlangen könnten mit der Folge, daß sie, zumindest was den Effekt der Abschöpfungen und Erstattungen betreffe, gefahrlos Termingeschäfte abschließen könnten. Zweck dieses Systems sei aber nicht, einen zufälligen Gewinn zu ermöglichen. Auch bezwecke das System nicht, die Marktteilnehmer, die es vorzögen, „auf die Marktentwicklung zu setzen" anstatt Termingeschäfte abzuschließen (was sie selbstverständlich tun dürften), gegen die mit einem solchen Vorgehen verbundenen Risiken zu versichern.

Die Kommission legt sodann Zahlen vor, um zu zeigen, daß im Jahre 1974, insbesondere in den Monaten Juli, August, September und Oktober, die Weltmarktpreise für Gerste die Gemeinschaftspreise so weit überstiegen, daß es außergewöhnlich gewesen wäre, wenn ein Exporteur von Gerste aus der Gemeinschaft zu der Zeit, ganz abgesehen von irgendeiner Erstattung, keinen Gewinn erzielt hätte.

In der Tat verhielt es sich so, daß die Erstattungen in dem Jahr (bis zum 26. Juli) auf Null festgesetzt wurden. Danach wurden überhaupt keine Erstattungen mehr festgesetzt. Im Gegenteil, es wurden Abschöpfungen bei der Ausfuhr erhoben. Diese wurden am 26. Juli 1974 zum Betrag von 8 RE pro Tonne eingeführt und schrittweise erhöht, bis sie sich zwischen dem 7. und 17. Oktober 1974, also in der Zeit, als die Klägerin die drei Schiffsladungen ausführte, auf 40 RE pro Tonne beliefen. Die Kommission vertrat offenbar den Standpunkt, daß diejenigen Exporteure von der Abschöpfung befreit sein sollten, die vor deren Einführung Vorausfestsetzungsbescheinigungen erhalten hatten. Der Vertreter der Klägerin hat in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, daß von der Klägerin (deren Exportlizenz mit Vorausfestsetzungsbescheinigung, wie Sie sich erinnern, vom 19. Juli 1974 datierte) keine Abschöpfung verlangt wurde. Es wäre absurd, so trägt die Kommission zumindest implizite vor, wenn die Klägerin zusätzlich zu diesem Vorteil noch einen zufälligen weiteren aus der allgemeinen Anhebung der Gemeinschaftspreise erlangen würde, die vom Rat im Oktober 1974 beschlossen wurde, um die Interessen der Landwirte in der Gemeinschaft so weit wie möglich zu schützen.

Die Kommission erklärt, alles in allem seien die Umstände, unter denen diese allgemeine Erhöhung beschlossen worden sei, so beschaffen gewesen, daß es in wirtschaftlicher Hinsicht widersinnig gewesen wäre, wenn die Erhöhung zu höheren Abschöpfungen bei den Gemeinschaftseinfuhren und zu höheren Erstattungen bei den Gemeinschaftsausfuhren geführt hätte. Dies sei im wesentlichen der Grund für die von der Klägerin angefochtene Maßnahme gewesen.

All das sind beachtliche Argumente. Sie beziehen sich aber eher auf die tatsächliche als die rechtliche Seite dieser Rechtssache. Auf letztere möchte ich nun eingehen.

Die erste und meines Erachtens zugleich schwierigste Rechtsfrage ist die, ob die Klage überhaupt zulässig ist.

Sie wissen, daß Artikel 173 EWG-Vertrag dem Gerichtshof die Zuständigkeit für Klagen überträgt, die „ein Mitgliedstaat, der Rat oder die Kommission" erhebt, um so die Rechtmäßigkeit des Handelns des Rates und der Kommission in bezug auf verschiedene, dort genannte Tatbestände überwachen zu lassen. Absatz 2 des Artikels bestimmt:

„Jede natürliche oder juristische Person kann unter den gleichen Voraussetzungen gegen die an sie ergangenen Entscheidungen sowie gegen diejenigen Entscheidungen Klage erheben, die, obwohl sie als Verordnung oder als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen."

Der Gerichtshof hat die zitierte Bestimmung bereits in zahlreichen Rechtssachen ausgelegt. Einige Autoren haben gemeint, daß diese Auslegung unnötig eng sei. Der Auffassung bin ich nicht. Wie mehr als einmal betont worden ist, und zwar in erster Linie von Herrn Generalanwalt Lagrange in den Rechtssachen 16 und 17/62 und 19 bis 22/62 *(Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes und andere/Rat*—Slg. 1962, 994 f.; *Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes und andere/Rat*—Slg. 1962, 1025), hat der Gerichtshof die Pflicht, den Willen der Verfasser des Vertrages auszuführen, so wie sie ihn formuliert haben; er darf aber nicht diesen Formulierungen Gewalt antun, um den Privatpersonen in der Gemeinschaft mehr Klagemöglichkeiten einzuräumen, sollte dadurch auch das System des Vertrages mehr in Übereinstimmung mit den Rechtsordnungen einiger Mitgliedstaaten oder dem System des EGKS-Vertrages gebracht werden.

Den vom Gerichtshof entschiedenen Rechtssachen lassen sich nach meiner Ansicht die nachstehenden allgemeinen Sätze entnehmen.

Artikel 173 Absatz 2 ist nach seinem Wortlaut auf die folgenden drei Fallgestaltungen anwendbar:

1. Eine Entscheidung ist an die Person gerichtet, die Klage erhebt.
2. Eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung betrifft die Person, die Klage erhebt, unmittelbar und individuell.
3. Eine als Verordnung ergangene Entscheidung betrifft diese Person unmittelbar und individuell.

Die erste Fallgestaltung wirft keine besonderen Probleme auf.

Bei der zweiten, die, wie die fraglichen Rechtssachen zeigen, gewöhnlich dann gegeben ist, wenn eine Entscheidung an einen Mitgliedstaat gerichtet ist, erheben sich zwei Fragen: erstens, ob die Entscheidung den Kläger „unmittelbar" und zweitens, ob sie ihn „individuell" betrifft.

Die Antwort auf die Frage, ob eine solche Entscheidung den Kläger „unmittelbar" betrifft, hängt davon ab, ob sie unmittelbar eine Rechtswirkung auf ihn ausgeübt hat oder nicht. Dies bedeutet, daß es im allgemeinen darauf ankommt, ob die Entscheidung dem Mitgliedstaat, an den sie sich richtet, einen Ermessensspielraum einräumt. Wenn die Handlung, die der Mitgliedstaat vorzunehmen hat, gewissermaßen automatisch mit der Entscheidung verbunden oder zumindest deren selbstverständliche Folge ist, dann betrifft die Entscheidung jeden, der von dieser Handlung erfaßt wird, unmittelbar. Wenn die Entscheidung dagegen dem Mitgliedstaat anheimstellt, tätig zu werden oder nicht, dann betrifft nicht sie

selbst, sondern die Handlung oder die Untätigkeit des Mitgliedstaats die erfaßte Person unmittelbar. Dieses Unterscheidungskriterium wurde zuerst von Herrn Generalanwalt Roemer in den Rechtssachen 25/62 *(Firma Plaumann und Co/Kommission* — Slg. 1963, 254 ff.) und 1/64 *(Glucoseries Réunies/Kommission* — Slg. 1964, 904 ff.) aufgestellt. Es wurde von Herrn Generalanwalt Gand in der Rechtssache 38/64 *(Getreide-Import GmbH/Kommission* — Slg. 1965, 288 ff.) übernommen. In keiner dieser drei Rechtssachen hielt es der Gerichtshof für erforderlich, die Frage in seinem Urteil zu entscheiden; denn in allen drei Fällen wies er die Klage als unzulässig ab, weil die fragliche Entscheidung den Kläger nicht „individuell" betraf. Jedoch billigte er, wie mir scheint, in den Rechtssachen 106 und 107/63 *(Töpfer KG und Getreide-Import GmbH/Kommission* — Slg. 1965, 555 f.) stillschweigend dieses — wiederum von Herrn Generalanwalt Roemer vorgeschlagene — Kriterium. In der Rechtssache 69/69 *(SA Alcan Aluminium Raeren und andere/Kommission* — Slg. 1970, 393 f.) akzeptierte er es ausdrücklich, diesmal auf den Vorschlag von Herrn Generalanwalt Gand. Zwei spätere Urteile des Gerichtshofes bestätigen, daß es sich tatsächlich um ein zutreffendes Kriterium handelt. Das erste, das in den Rechtssachen 41 bis 44/70 *(NV International Fruit Company und andere/Kommission* — Slg. 1971, 411) ergangen ist, ist für uns besonders wichtig, weil es zeigt, daß das Kriterium auch gilt, wenn der angegriffene Akt eine als Verordnung ergangene Entscheidung ist (a.a.O. S. 422). Das zweite Urteil, ergangen in der Rechtssache 62/70 *(Bock/Kommission* — Slg. 1971, 897), ist hier von Bedeutung, weil es den Fall, daß der betreffende Mitgliedstaat bereits beschlossen hat, in welcher Weise er das ihm durch eine Kommissionsentscheidung eventuell eingeräumte Ermessen ausüben wird, dem gleichsetzt, daß der Mitgliedstaat überhaupt kein Ermessen besitzt: In beiden Fällen berührt die Entscheidung der Kommission die betreffende Privatperson unmittelbar (a.a.O. S. 908).

Zu der Frage, welches Kriterium dafür ausschlaggebend ist, ob eine Entscheidung eine Person, an die sich die Entscheidung nicht richtet, „individuell" betrifft, gibt es eine umfangreiche und klare Rechtsprechung. Eine solche Person kann nur dann geltend machen, von der Entscheidung individuell betroffen zu sein, wenn sie sie wegen persönlicher Eigenschaften oder besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen herausheben der Umstände berührt und sie daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten. Es genügt nicht, daß sie zu einer Personengruppe etwa mit einer bestimmten kaufmännischen Tätigkeit gehört, die von der Entscheidung erfaßt wird (vgl. die Rechtssachen *Plaumann und Co.* — Slg. 1963, 238 f.; *Glucoseries Réunies* — Slg. 1964, 895 f.; *Getreide-Import GmbH* — Slg. 1965, 284 f.; *Töpfer KG* — Slg. 1965, 556, und *Bock* — Slg. 1971, 908).

Bei der dritten von mir beschriebenen Fallgestaltung, bei der eine Privatperson Anfechtungsklage gegen einen als Verordnung ergangenen Akt mit der Begründung erhebt, es handele sich um eine sie unmittelbar und individuell betreffende Entscheidung, muß nicht nur das unmittelbare und individuelle Betroffensein dargelegt werden, sondern auch, und zwar zuerst, daß der angefochtene Akt seiner Rechtsnatur nach eine Entscheidung und keine Verordnung darstellt. Es geht also um die in Artikel 189 des Vertrages getroffene Unterscheidung zwischen einer Verordnung und einer Entscheidung. Um festzustellen, ob eine als Verordnung ergangene Maßnahme tatsächlich eine Verordnung oder aber in Wahrheit eine Entscheidung ist, sind nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes Inhalt und Rechtsfolgen der Maßnahme zu untersuchen. Hat sie normativen Charakter, das heißt allgemeine Geltung insofern, als sie jedermann oder abstrakt definierte Personenkreise erfaßt, so handelt es sich um eine Verordnung. Weist sie dagegen Verwaltungscharakter in dem Sinne auf, daß sie einen Einzelfall oder eine begrenzte Anzahl von identifizierbaren Einzelfällen

regelt, so liegt eine Entscheidung vor. Dieses Unterscheidungskriterium ist ähnlich, wenn auch nicht immer gleich dem, das darüber entscheidet, ob eine Maßnahme den einzelnen individuell betrifft. Diese Grundsätze ergeben sich, wie mir scheint, aus den Urteilen des Gerichtshofes und den Schlußanträgen der Generalanwälte in der von mir zuerst erwähnten Rechtssache *(Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes und andere/Rat)* sowie in den Rechtssachen 40/64 *(Sgarlata und andere/Kommission* – Slg. 1965, 295), 30/67 *(Industria Molitoria Imolese und andere/Rat* – Slg. 1968, 173), 6/68 *(Zuckerfabrik Watenstedt GmbH/Rat* – Slg. 1968, 611), 63/69, 64/69 *(La Compagnie française commerciale et financière, SA/Kommission* – Slg. 1970, 205, 221), 65/69 *(La Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit, SA/Kommission* – Slg. 1970, 229), in der bereits zitierten Rechtssache *NV International Fruit Company* und der Rechtssache 42/71 *(Nordgetreide GmbH und Co. KG/Kommission* – Slg. 1972, 105).

Ich glaube, daß Privatpersonen nur in drei vom Gerichtshof entschiedenen Rechtssachen den Nachweis erbringen konnten, daß sie die Prozeßvoraussetzungen des Artikels 173 für eine Klage gegen Maßnahmen erfüllten, die nicht an sie selbst gerichtet waren. In zwei Fällen, nämlich in den Rechtssachen *Töpfer KG* und *Bock*, handelte es sich um Entscheidungen, die an einen Mitgliedstaat gerichtet waren. Im dritten Fall, in der Rechtssache *International Fruit Company*, war eine als Verordnung ergangene Maßnahme im Streit.

Die Rechtssache *Töpfer KG* entwickelte sich noch unter der Herrschaft der früheren Verordnung Nr. 19, der Vorläuferin der Verordnung Nr. 120/67. Es klagten in dieser Sache deutsche Maisimporteure, die am 1. Oktober 1963 Einfuhrlizenzen, verbunden mit einer Vorausfestsetzung der Abschöpfung, beantragten. Die Lizenzen wurden unter Berufung auf Schutzmaßnahmen verweigert, die die deutsche Bundesregierung am gleichen Tage nach Maßgabe der Verordnung Nr. 19 ergriffen hatte. Der Grund für diese Maßnahmen war, daß die Kommission die Frei-Grenze-Preise, auf deren Grundlage die Abschöpfungen zu berechnen waren, unzutreffend festgesetzt hatte. Am 3. Oktober 1963 richtete die Kommission eine Entscheidung an die Bundesrepublik Deutschland, durch die sie diese rückwirkend zum Erlaß der Schutzmaßnahmen ermächtigte. Nach den Umständen des Falles (die ich nicht im einzelnen zu schildern brauche) konnten nur die Personen, die am 1. Oktober 1963 diese besonderen Lizenzen beantragt hatten, von der Entscheidung erfaßt sein. Sie waren schon vor dem Erlaß der Entscheidung der Zahl der Personen nach feststellbar und der Gerichtshof führte aus, daß sie von der Entscheidung individuell und inmittelbar betroffen seien.

In der Rechtssache *Bock* ging es ebenfalls um eine Entscheidung der Kommission, durch die die Bundesrepublik Deutschland zum Erlaß von Schutzmaßnahmen, diesmal gemäß Artikel 115 des Vertrages, ermächtigt wurde. Der Kläger, ein deutscher Importeur von Nahrungsmitteln, beantragte am 4. September 1970 bei den zuständigen deutschen Behörden eine Einfuhrgenehmigung für eine Partie chinesischer Champignons, die sich in den Niederlanden im freien Verkehr befand. Da die Bundesregierung zu der Zeit die Politik verfolgte, die Einfuhr von chinesischen Champignons zu verbieten, beantragten die deutschen Behörden, bevor sie über den Antrag entschieden, bei der Kommission die Ermächtigung für ein solches Verbot. Sie teilten dem Kläger mit, sein Antrag werde abgelehnt, sobald die Ermächtigung vorliege. Diese wurde mit einer Entscheidung der Kommission vom 15. September 1970 erteilt. Darin war ein Zusatz enthalten, dem zufolge sich die Entscheidung ausdrücklich auf die Anträge auf Einfuhrgenehmigungen bezog, die bei der deutschen Verwaltung anhängig waren. Im Verfahren vor dem Gerichtshof bestritt der Kläger die Rechtmäßigkeit

dieses Zusatzes. Der Gerichtshof entschied, daß die von dem Zusatz erfaßten Importeure bei Erlaß der Entscheidung der Zahl und der Person nach feststellbar gewesen, und, da die Kommission zwangsläufig gewußt habe, daß der Zusatz nur diese Personen berühren konnte, von deren Entscheidung individuell und unter den gegebenen Umständen auch unmittelbar betroffen seien.

In der Rechtssache *International Fruit Company* handelte es sich um Maßnahmen, die die Gemeinschaft zum Schutz ihrer Obsterzeuger vor den Auswirkungen übersteigerter Apfeleinfuhren aus dritten Ländern erlassen hatte. Zu diesen Maßnahmen gehörte die Kommissionsverordnung Nr. 459/70, die für die Zeit vom 1. April bis 30. Juni 1970 ein System von Einfuhrlizenzen errichtete. Danach hatten die Mitgliedstaaten der Kommission am Ende jeder Woche durch Fernschreiben die Mengen mitzuteilen, für die während der betreffenden Woche Einfuhrlizenzen beantragt worden waren. Zugleich war bestimmt: Die Kommission „entscheidet über die Erteilung der Lizenzen". In den Verfahren vor dem Gerichtshof wurde die Kommissionsverordnung Nr. 938/70 vom 28. Mai 1970 angefochten, und damit das von der Kommission gewährte Instrument, um von ihrer Entscheidungsbefugnis zur Erteilung der Lizenzen im Zusammenhang mit den in der Woche zuvor eingegangenen Anträgen Gebrauch zu machen. Die Verordnung enthielt eine Vorschrift, anhand derer die Mitgliedstaaten die Lizenzen zu gewähren oder abzulehnen hatten. Nach der Fassung dieser Vorschrift war ihnen insoweit kein Ermessen eingeräumt. Der Gerichtshof führte aus, daß die Anzahl der Anträge, welche die Verordnung betreffen konnte, und die Gesamtmenge, für die Anträge eingereicht worden waren, bei Erlaß der Verordnung festgestanden hätten. Daher habe die Kommission in Wahrheit über das weitere Schicksal jedes einzelnen Antrags entschieden. Die Verordnung sei deshalb keine Vorschrift allgemeiner Geltung, sondern erweise sich als ein Bündel individueller Entscheidungen, die von der Kommission auf Grund der ihr durch die Verordnung Nr. 459/70 übertragenen Befugnisse erlassen worden seien und von denen jede einzelne die Rechtstellung des jeweiligen Antragstellers berühre.

In der vorliegenden Rechtssache trägt die Klägerin unter Bezugnahme auf diese drei Urteile vor, es gebe den allgemeinen Grundsatz, daß ein Gemeinschaftsakt, der — gleichgültig, ob als Verordnung oder als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen — nur die Interessen einer Gruppe von Personen berührt, die im Zeitpunkt seines Erlasses feststellbar sind, als ein Bündel individueller Entscheidungen anzusehen ist, die diese Personen erfassen und die von ihnen gemäß Artikel 173 angefochten werden können. Nach Auffassung der Klägerin ist dieser Grundsatz hier anwendbar, da die von Artikel 1 der Verordnung Nr. 2546/74 erfaßten Personen im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung feststellbar gewesen seien.

Für einen Moment glaubte ich, diesem Vorbringen kurzerhand folgendes entgegensetzen zu können: Damit ein solcher Grundsatz in der vorliegenden Rechtssache Anwendung finden kann, mußte der erfaßte Personenkreis nicht am 7. Oktober 1974, als die Verordung Nr. 2546/74 in Kraft trat, sondern am 4. Oktober 1974, also im Zeitpunkt ihres Erlasses, feststellbar sein; denn das Vorbringen der Klägerin enthält die stillschweigende Aussage, was die Kommission erlassen habe, sei keine Verordnung, sondern ein Bündel individueller Entscheidungen gewesen. Nach ihrem Text sollte die Verordnung auf Lizenzen anwendbar sein, die bis zum 7. Oktober 1974 erteilt worden waren, und da am 4. Oktober niemand sagen konnte, wer am 5. und 6. Oktober Lizenzen beantragen würde, kann der Grundsatz, auf den sich die Klägerin beruft, selbst wenn er existierte, hier nicht geltend gemacht werden. Die Kommission hat sich indessen dieser Argumentation nicht bedient, und ich verstehe auch, warum: Die Erteilung von

Lizenzen, verbunden mit Vorausfestsetzungsbescheinigungen, war nämlich auf dem betreffenden Sektor bereits lange vor dem 4. Oktober eingestellt worden.

Nichtsdestoweniger bin ich der Auffassung, daß das Vorbringen der Klägerin zurückzuweisen ist. Denn ich meine, man kann nicht unmittelbar aus der Feststellung, daß der von einer Maßnahme möglicherweise erfaßte Personenkreis im Zeitpunkt ihres Erlasses feststeht, den Schluß ziehen, daß die Maßnahme ein Bündel individueller Entscheidungen darstellt, welche die einzelnen Mitglieder dieses Kreises berühren. Zumindest dann, wenn die Maßnahme als Verordnung ergangen ist, muß zunächst geprüft werden, ob sie ihrer Rechtsnatur nach eine Verordnung ist oder nicht. Schließlich gibt es Rechtsnormen, die einen geschlossenen Personenkreis erfassen.

Wenn — was ich annehme — die Lösung des vorliegenden Rechtsstreits letztlich von dieser Prüfung abhängt, dann helfen uns die Rechtssachen *Töpfer KG* und *Bock*, in denen es um Maßnahmen in Form von Entscheidungen geht, natürlich nicht weiter. Die Rechtssache *International Fruit Company* ist hier wohl deshalb nicht einschlägig, weil in jenem Fall, wie der Gerichtshof in seinem Urteil ausführte, die Kommission die ihr durch frühere Rechtsvorschriften übertragene Befugnis ausübte, über das weitere Schicksal einzelner Anträge auf Erteilung einer Lizenz zu entscheiden, die während einer bestimmten Zeit eingereicht worden waren. Die Geltung dieser Entscheidungen war nicht „allgemein" in dem uns interessierenden Sinne.

Ich stimme der Kommission darin zu, daß das von mir bereits erwähnte Urteil in der Rechtssache 64/69, *Compagnie française commerciale et financière*, dem vorliegenden Fall am nächsten kommt. Sie erinnern sich, daß diese Rechtssache zu einer Gruppe von drei Verfahren (Rechtssachen 63/69, 64/69 und 65/69) gehörte, die im Anschluß an eine Reihe von Maßnahmen des Rates und der Kommission vom August 1969 eingeleitet wurden, mit denen die Abwertung des französischen Franken abgefangen werden sollte. Der Sachverhalt in dieser Rechtssache zeigt eine auffallende Ähnlichkeit mit dem vorliegenden, denn hier wie dort sehen wir die Gemeinschaftsorgane mit einer Reihe von Verordnungen kurzfristig auf eine Situation reagieren, welche die gemeinsamen Agrarmarktorganisationen nicht vorgesehen hatten und die diese zerstören konnte.

In der Rechtssache 64/69 wurden im einzelnen die Artikel 2 und 3 der am 22. August 1969 ergangenen Kommissionsverordnung Nr. 1660/69 angefochten. Artikel 2 regelte die Auswirkungen der mit der Ratsverordnung Nr. 1586/69 vom 11. August 1969 eingeführten neuen Währungsausgleichsbeträge auf die vor diesem Zeitpunkt abgeschlossenen Ausfuhrverträge, in denen der Preis in französischen Franken ausgedrückt war. Der Artikel unterschied insoweit, je nachdem, ob der Exporteur von seinem Recht, die Erstattung im voraus festsetzen zu lassen, Gebrauch gemacht hatte oder nicht. Die Klägerin hatte von diesem Recht keinen Gebrauch gemacht und fühlte sich durch die in dem Artikel getroffene Unterscheidung beschwert. Artikel 3 bestimmte, daß die Verordnung (also die Verordnung Nr. 1660/69) am 25. August 1969 in Kraft treten sollte, während die Bestimmungen unter anderem des Artikels 2 vom 11. August 1969 an wirksam sein sollten. Artikel 2 hatte also eindeutig rückwirkende Kraft.

Der Gerichtshof führte aus, daß die Verordnung Nr. 1660/69 zu einer Gesamtheit von Vorschriften gehöre, die die gemeinsamen Agrarmarktorganisationen an die durch die Abwertung des französischen Franken entstandenen Lage anpassen sollten. Ihr Verordnungscharakter werde nicht dadurch in Frage gestellt, daß es möglich sei, die betroffenen Personen mehr oder weniger genau zu bestimmen.

Der einzige Unterschied zu der vorliegenden Sache, den ich erkennen kann,

besteht darin, daß hier die Klägerin zu einer Personengruppe gehört, die von einem Recht Gebrauch machte, das ihr die Gemeinschaft gewährte, nämlich die Erstattung bei der Ausfuhr im voraus festsetzen zu lassen, während in jenem Fall die Klägerin zu der anderen Gruppe gehörte, das heißt zu der, die sich entschlossen hatte, von diesem Recht keinen Gebrauch zu machen. Meines Erachtens ist dieser Unterschied nicht von Bedeutung, da er nur die mehr oder weniger große Schwierigkeit betrifft, im konkreten Fall die Zusammensetzung der Personengruppe zu bestimmen. In beiden Fällen stand diese zur Zeit des Erlasses der angegriffenen Maßnahme praktisch fest.

Im Ergebnis bin ich der Auffassung, daß die Klage als unzulässig abgewiesen werden sollte.

Daher kann ich mich bei den von der Klägerin aufgeworfenen Fragen der Begründetheit kürzer fassen.

In erster Linie macht sie geltend, die Kommission sei nicht befugt gewesen, die Verordnung Nr. 2546/74 zu erlassen, und zwar aus zwei Gründen.

Der eine knüpft daran an, daß die Ratsverordnung Nr. 2496/74 nach ihrem Artikel 5 erst vom 7. Oktober 1974 an anwendbar war. Also, so meint die Klägerin, habe die Kommission nicht bereits am 4. Oktober 1974 die ihr in Artikel 4 dieser Verordnung übertragene Rechtsetzungsbefugnis ausüben dürfen. Mir scheint, dies ist kein gutes Argument, denn Artikel 5 bestimmte zugleich, daß die Verordnung am Tag ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt* in Kraft treten sollte, was, wie gesagt, am 3. Oktober 1974 geschah. Daraus folgt, daß zu dem Zeitpunkt, als die Kommission die Verordnung Nr. 2546/74 erließ, die Ratsverordnung Nr. 2496/74, die der Kommission die Rechtsetzungsbefugnis erteilte, bereits in Kraft war. Betrachtet man die Ratsverordnung Nr. 2496/74 insgesamt, so wird völlig klar, weshalb sie die Bestimmung enthielt, daß sie erst vom 7. Oktober 1974 an „anwendbar" war: Die in ihr vorgesehenen Preisänderungen sollten nämlich an diesem Tag wirksam werden.

Als weiteren Grund dafür, daß die Kommission nicht befugt gewesen sei, die Verordnung Nr. 2546/74 zu erlassen, führt die Klägerin an, daß Artikel 4 der Ratsverordnung Nr. 2496/74 nach seinem Wortlaut nicht zum Erlaß einer solchen Verordnung ermächtigt habe. Auch dieses Argument ist zu verwerfen. Ich habe die einschlägigen Passagen des Artikels 4 der Ratsverordnung bereits zitiert und brauche sie hier nicht zu wiederholen. Sie waren eindeutig dafür gedacht, der Kommission weitgehende Befugnisse zu übertragen, mit denen sie die Auswirkungen des in der Ratsverordnung enthaltenen Beschlusses in den Griff bekommen und hierbei von den normalen Preisregeln der gemeinsamen Agrarmarktorganisationen abweichen konnte. Eine der Aufgaben, die die Kommission bei der Ausübung dieser Befugnisse zu erfüllen hatte, war die Festsetzung neuer Schwellenpreise. Doch erstreckte sich ihre Befugnis, von den normalen Regeln abzuweichen, ganz klar auch auf die Bestimmung, daß diese neuen Schwellenpreise nicht angewandt werden sollten, wo dies unangebracht wäre.

Die Klägerin trägt außerdem vor, daß die Kommission mit dem Erlaß der Verordnung Nr. 2546/74 gegen zwei anerkannte Grundsätze des Gemeinschaftsrechts verstoßen habe: erstens gegen den Grundsatz der Wahrung wohlerworbener Rechte und zweitens gegen den des Schutzes des berechtigten Vertrauens.

Nach meiner Ansicht kann keiner dieser Gründsätze hier auch nur im geringsten Anwendung finden. Zu der Zeit, als die Klägerin die Ausfuhrlizenz mit der Vorausfestsetzung erhielt — und, was ihr Prozeßbevollmächtigter unterstrichen hat und was niemand bezweifelt, ordnungsgemäß eine Kaution stellte —, also am 19. Juli 1974, hatte sie kein anderes wohler-

worbenes Recht als auf eine Erstattung von Null; auch ihr berechtigtes Vertrauen konnte nicht weitergehen. Zwischen diesem Zeitpunkt und dem 7. Oktober 1974 geschah nichts, was ein Recht der Klägerin oder ihr Vertrauen auf eine höhere Erstattung hätte begründen können. Zwar trat am 7. Oktober 1974 die Kommissionsverordnung Nr. 2518/74 in Kraft, mit der die Schwellenpreise angehoben wurden. Gleichzeitig trat aber auch die Verordnung Nr. 2546/74 in Kraft. Die Folge ist, daß die Klägerin zu keinem Zeitpunkt ein Recht — oder zumindest eine Aussicht — aufgrund der erstgenannten Verordnung geltend machen konnte, das nicht durch die zweite Verordnung weggefallen war.

Bei dieser Sach- und Rechtslage bin ich der Ansicht, daß die Klage auf jeden Fall abgewiesen und dem Antrag der Kommission, die Kosten des Verfahrens der Klägerin aufzuerlegen, stattgegeben werden sollte.