besserungsplänen im Sektor Schalenfrüchte und Johannisbrot mit Wirkung für die Zukunft für sämtliche Erzeugerorganisationen geändert werden, indem die Anträge der Wirtschaftsteilnehmer auf Änderung dieser Pläne im Laufe ihrer Durchführung, auf Gewährung der jährlichen Beihilfetranchen und auf Auszahlung von Vorschüssen auf die Beihilfe strengeren Voraussetzungen unterworfen werden, betrifft daher die Erzeugerorganisationen, deren Pläne vor Erlaß dieser Vorschrift genehmigt wurden, nicht individuell.

Da diese Vorschrift nämlich nicht spezifisch auf diese Organisationen abzielt, da ihr keine konkreten Umstände zu entnehmen sind, die den Schluß erlauben würden, daß die durch sie eingeführten Maßnahmen eigens im Hinblick auf deren Pläne getroffen worden wären, und da sie in gleicher Weise auf alle Erzeugerorganisationen unabhängig vom Zeitpunkt der Genehmigung ihrer Pläne Anwendung findet, wendet sie sich mit abstrakten und allgemeinen Begriffen an unbestimmte Personengruppen und findet auf objektiv bestimmte Sachverhalte Anwendung.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-213/91 *

I — Tatsächlicher und rechtlicher Rahmen

1. Die Gesellschaft Abertal und die weiteren Klägerinnen sind Organisationen spanischer Erzeuger von Schalenfrüchten und Johannisbrot.

2. Die Verordnung (EWG) Nr. 789/89 des Rates vom 20. März 1989 mit Sondermaßnahmen für Schalenfrüchte und Johannisbrot und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 über eine gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse (ABl. L 85, S. 3) fügte in die genannte Verordnung Nr. 1035/72 vom 18. Mai 1972 (ABl. L 118, S. 1) einen Titel IIa ein, der später geändert wurde.

3. In Titel IIa der Verordnung Nr. 1035/72 sind bestimmte Beihilfen für Schalenfrüchte und Johannisbrot vorgesehen, durch die nach den Begründungserwägungen der erwähnten Verordnung Nr. 789/89 den strukturellen Schwächen des Marktes für diese Erzeugnisse abgeholfen werden soll, der in bezug auf die technischen und kommerziellen Voraussetzungen erhebliche Schwächen zeigt, was sowohl für die technischen Produktionsbedingungen, die durch eine Vielzahl von Kleinbetrieben und eine sehr geringe Mechanisierung gekennzeichnet sind, als auch für die Vermarktungsbedingungen gilt.

4. Bei den vorgesehenen Beihilfen handelt es sich insbesondere um eine zusätzliche Pauschalbeihilfe für die Erzeugerorganisationen als Anreiz für die Gründung solcher Organi-

* Verfahrenssprache: Spanisch.

sationen (Artikel 14b der Verordnung Nr. 1035/72), eine Sonderbeihilfe für diese Erzeugerorganisationen zur Bildung eines Fonds (Artikel 14c der Verordnung Nr. 1035/72) und schließlich um eine Beihilfe für die Durchführung von Plänen zur Verbesserung der Qualität und der Vermarktung, die von diesen Erzeugerorganisationen vorgelegt und von den nationalen Behörden genehmigt werden (Artikel 14d der Verordnung Nr. 1035/72).

5. Die Pläne zur Verbesserung im Sinne der zuletzt genannten Bestimmung haben die Verbesserung der Qualität der Erzeugung durch Sortenumstellung und Anbauverbesserung auf homogenen, nicht verstreuten Anbauflächen und gegebenenfalls auch die Verbesserung der Vermarktung der Erzeugnisse zum Ziel.

6. Gemäß Artikel 14d der Verordnung Nr. 1035/72 wird für die Durchführung der genehmigten Pläne eine Gemeinschaftsbeihilfe von 45 % gewährt, wenn ihre Finanzierung zu 45 % von den Erzeugerorganisationen und zu 10 % vom Mitgliedstaat übernommen wird. Für die Gemeinschaftsbeihilfe und den Zuschuß des Mitgliedstaats gilt ein Höchstbetrag; sie werden für einen Zeitraum von zehn Jahren gewährt.

7. Die Voraussetzungen für die Genehmigung der Verbesserungspläne und die Einzelheiten der Gewährung der Beihilfe zum Zweck ihrer Durchführung wurden neben weiteren Regelungen in der Verordnung (EWG) Nr. 2159/89 der Kommission vom 18. Juli 1989 mit Durchführungsbestimmungen zu den Sondermaßnahmen für Schalenfrüchte und Johannisbrot gemäß Titel IIa der Verordnung Nr. 1035/72 (ABl. L 207, S. 19) festgelegt. Diese Verordnung der Kommission wurde erstmals durch die Verordnung (EWG) Nr. 3403/89 der Kommission vom 13. November 1989 (ABl. L 328, S. 23) geändert. Durch diese Verordnung wurde die Möglichkeit eingeführt, Vorschüsse auf die Beihilfen zur Durchführung der Verbesserungspläne zu erhalten.

8. Durch Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1304/91 der Kommission vom 17. Mai 1991 zur Änderung der genannten Verordnung Nr. 2159/89 wurden bestimmte Änderungen der Verordnung Nr. 2159/89 in der geänderten Fassung vorgenommen, die die Klägerinnen als Erzeugerorganisationen, die über genehmigte und in der Durchführung befindliche Verbesserungspläne verfügen, für ihnen gegenüber rechtswidrig halten.

9. Zunächst änderte die streitige Verordnung Artikel 8 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2159/89, der Anträge auf Änderung bereits genehmigter Pläne betrifft. Über diese Änderungsanträge, die auf technischen Gründen oder auf dem Wunsch nach einer Vergrößerung der vom Plan erfaßten Fläche beruhen — der seinerseits durch eine wachsende Mitgliedszahl der Erzeugerorganisation bedingt ist —, entschied die zuständige nationale Behörde unter denselben Voraussetzungen, die für die ursprüngliche Genehmigung des Verbesserungsplans galten. Nach der geänderten Fassung der Bestimmung kann ein Antrag auf Änderung eines bereits genehmigten Planes, der auf dem Wunsch nach einer Vergrößerung der vom Plan erfaßten Fläche beruht, nur einmal und erst ab dem vierten Jahr nach der Genehmigung des Planes gestellt werden. Nach den Begründungserwägungen der streitigen Verordnung ist diese Frist vorzusehen, um die Wirtschaftlichkeit der betreffenden Organisation fest-

stellen und eine Bilanz über die Durchführung ihres Verbesserungsplans ziehen zu können.

10. Zweitens änderte die streitige Verordnung Artikel 19 der Verordnung Nr. 2159/89, der die Auszahlung der Gemeinschaftsbeihilfe für die Verbesserungspläne betrifft. Um diese Beihilfe erhalten zu können, müssen die begünstigten Organisationen nach jedem Jahr der Plandurchführung bei der mit der Auszahlung der Beihilfe befaßten einzelstaatlichen Behörde einen Antrag stellen. Die Beihilfeanträge sind zusammen mit den Rechnungen und allen sonstigen Belegen für die durchgeführten Arbeiten einzureichen. Durch die vorgenommene Änderung wurde klargestellt, daß die Beihilfeanträge alle Angaben enthalten müssen, die zur Bestimmung der Lage des Anpflanzungsteils notwendig sind, auf dem die jeweiligen Arbeiten durchgeführt werden, und daß auf den Rechnungen und Belegen der Anpflanzungsteil, der Gegenstand dieser Arbeiten ist, genau auszuweisen ist. Nach den Begründungserwägungen der streitigen Verordnung sollen es diese Angaben ermöglichen, den Fortgang der Arbeiten auf der gesamten eingeplanten Anpflanzung zu verfolgen und zu überprüfen.

11. Drittens wurde durch die streitige Verordnung Artikel 22a Absatz 3 der Verordnung Nr. 2159/89 geändert, der für die Vorschüsse auf die jährliche Beihilfe zur Durchführung der Verbesserungspläne gilt. Der Höchstbetrag des Vorschusses, der auf 80 % der finanziellen Gesamtbeteiligung des Mitgliedstaats und der Gemeinschaft an den veranschlagten jährlichen Durchführungskosten festgelegt war, wurde auf 50 % der jährlichen finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft herabgesetzt, wobei die Gewährung des Vorschusses von der tatsächlichen Zahlung von mindestens 50 % der einzelstaatlichen Beteiligung abhängig gemacht wurde. Um den Vorschuß zu erhalten, müssen die begünstigten Organisationen den Nachweis vorlegen, daß mit der Durchführung der jährlichen Tranche des Planes begonnen wurde. Dieser Nachweis mußte sich auf mindestens 20 % der geschätzten jährlichen Kosten beziehen; durch die streitige Verordnung wurde dieser Prozentsatz jedoch auf mindestens 50 % angehoben. Schließlich dürfen nach der geänderten Bestimmung Vorschüsse erst dann gewährt werden, wenn alle Zahlungen für die vorherige jährliche Tranche nach den insbesondere im genannten Artikel 19 der geänderten Verordnung Nr. 2159/89 festgelegten Bedingungen vorgenommen worden sind. Nach den Begründungserwägungen der streitigen Verordnung soll durch diese Änderungen der Zahlungsbedingungen für die Vorschüsse die sachgerechte Verwendung der Gemeinschaftsmittel sichergestellt werden.

12. Gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 1304/91 traten diese Änderungen am 21. Mai 1991 in Kraft.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

13. Die von der Abertal SAT Limitada und 19 weiteren Organisationen spanischer Erzeuger von Schalenfrüchten und Johannisbrot eingereichte Klage ist am 10. August 1991 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

14. Mit Schriftsatz, der am 12. August 1991 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, haben die Klägerinnen die Aussetzung des Vollzugs des genannten Artikels 1 der Verordnung Nr. 1304/91 beantragt, bis der Gerichtshof in der Hauptsache entschieden hat.

Dieser Antrag ist durch Beschluß des Präsidenten des Gerichtshofes vom 18. Oktober 1991 zurückgewiesen worden.

15. Mit Schriftsatz, der am 2. Dezember 1991 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Agrupación de Productores de Almendra del Mediterraneo, Sociedad Cooperativa, eine der Klägerinnen, dem Gerichtshof mitgeteilt, daß sie ihre Klage zurücknehme.

Mit Beschluß vom 17. Januar 1992 hat der Präsident des Gerichtshofes angeordnet, daß der Name der Agrupación de Productores de Almendra del Mediterraneo, Sociedad Cooperativa, aus dem Verzeichnis der Klägerinnen in der Rechtssache C-213/91 gestrichen wird und daß die Kosten, die auf die von der Agrupación de Productores de Amendra del Mediterraneo eingereichte Klage entfallen, von dieser zu tragen sind.

16. Die Klägerinnen *Abertal u. a.* beantragen,

— Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1304/91 für nichtig zu erklären;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

17. Mit Schriftsatz, der am 23. Oktober 1991 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die *Kommission* als Beklagte gemäß Artikel 91 § 1 der Verfahrensordnung beantragt,

— die vorliegende Klage für unzulässig zu erklären;

— den Klägerinnen die Kosten aufzuerlegen.

18. Mit Schriftsatz, der am 2. Dezember 1991 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, haben die Firmen *Abertal u. a.* beantragt,

— die Klage der Klägerinnen in der Rechtssache C-213/91 für zulässig zu erklären;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

19. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

Der Gerichtshof hat die Klägerinnen aufgefordert, ihre Ausführungen auf die konkreten Umstände zu konzentrieren, die es ihrer Auffassung nach gestatten, sie als durch die angefochtenen Rechtsakte individuell betroffen anzusehen.

III — Vorbringen der Parteien

20. Die *Kommission* als Beklagte, die die Einrede erhoben hat, legt dar, daß die von den Firmen Abertal u. a. erhobene Klage unzulässig sei, weil die Klägerinnen durch die angefochtene Verordnung weder unmittelbar noch individuell betroffen seien.

Die Kommission führt in diesem Zusammenhang zunächst aus, daß der Gerichtshof für die Entscheidung über die vorliegende

Nichtigkeitsklage nicht zuständig sei, da diese Beihilferegelung von den Mitgliedstaaten durchgeführt werde und die beanstandete Verordnung die Klägerinnen nur insoweit berühren könne, als sie Gegenstand individueller Durchführungshandlungen der betreffenden nationalen Behörden gewesen sei, die demgemäß vor den innerstaatlichen Gerichten angefochten werden müßten.

Die Kommission trägt sodann vor, daß die angefochtene Verordnung die Klägerinnen nicht individuell betreffe, sondern im Gegenteil allgemeine Geltung habe, da sie aufgrund objektiver Kriterien auf abstrakt bezeichnete Personengruppen Anwendung finde. Denn diese Verordnung gelte für alle Erzeugerorganisationen, die bereits anerkannt worden seien und deren Pläne gebilligt worden seien, sowie für diejenigen, die in Zukunft anerkannt würden und deren Pläne gebilligt würden, allein wegen ihrer objektiven Eigenschaft als Erzeugerorganisationen, die den in der Gemeinschaftsregelung festgesetzten Bedingungen entsprächen. Außerdem bestehe im vorliegenden Fall kein Kausalzusammenhang zwischen der Lage der angeblichen Adressaten des Rechtsakts und den streitigen Maßnahmen, da diese allein mit dem Ziel erlassen worden seien, die Durchführung der Beihilferegelung zu verbessern und die Lücken zu füllen, die sich in der Praxis gezeigt hätten.

21. Dagegen tragen die *Klägerinnen* zum einen vor, daß ihre Lage durch die angefochtene Verordnung unmittelbar berührt werde, da die nationalen Behörden bei der Anwendung der streitigen Vorschriften über keinen Ermessensspielraum verfügten.

Die Klägerinnen legen zum anderen dar, daß sie durch die angefochtene Verordnung individuell betroffen seien. Denn die Erzeugerorganisationen in dem betreffenden Sektor seien eigens zur Durchführung der Gemeinschaftsregelung gegründet worden. Außerdem hätten sich die Klägerinnen als Inhaberinnen von Plänen, die vor dem Erlaß der angefochtenen Verordnung gebilligt worden seien, vor einem bestimmten Zeitpunkt in einer genau bestimmten Weise verhalten, was sie gegenüber allen anderen Personen individualisiere. Sie bildeten damit einen geschlossenen Kreis von Wirtschaftsteilnehmern, deren Identität den Gemeinschaftsbehörden aufgrund der Vorlage der Pläne bekannt gewesen sei. Außerdem sei der Grund für die Änderungen der Beihilferegelung durch die streitige Regelung, die im übrigen als einseitige Änderung des mit den Klägerinnen gemäß der früheren Regelung geschlossenen Vertrages durch die Kommission zu werten seien, die Lage der Klägerinnen gewesen, da die Kommission beabsichtigt habe, die Kosten der Maßnahmen wegen der Zahl der gebildeten Erzeugerorganisationen und des Betrages der beantragten Beihilfen zu reduzieren. Unter diesen Umständen bezwecke und bewirke die erwähnte Verordnung Nr. 1304/91, daß die klagenden Organisationen individuell betroffen würden.

F. A. Schockweiler
Berichterstatter