SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-119/88 *

I — Sachverhalt und rechtlicher Rahmen

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 vom 18. Mai 1972 (ABl. L 118, S. 1) errichtete der Rat eine gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse. Diese Organisation umfaßt eine Preisregelung.

Gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung setzt der Rat alljährlich einen Grundpreis und einen Ankaufspreis für die einzelnen Erzeugnisse fest, die Gegenstand von Interventionsmaßnahmen sein können.

Nach Absatz 2 der genannten Bestimmung ist „der Grundpreis ... gleich dem arithmetischen Mittel der Notierungen, die auf dem oder den repräsentativen Märkten der Gemeinschaft in den Überschußgebieten mit den niedrigsten Preisen während der letzten drei Wirtschaftsjahre vor der Festsetzung des Grundpreises für ein Erzeugnis mit genau festgelegten Handelseigenschaften, wie Sorte oder Art, Güteklasse, Größensortierung und Verpackung, festgestellt wurden".

Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1035/72 lautet:

„Der Ankaufspreis wird für jedes einzelne Erzeugnis auf folgendem Niveau festgesetzt:

— für Blumenkohl und Tomaten: zwischen 40 und 45 v. H. des Grundpreises,

— für Äpfel und Birnen: zwischen 50 und 55 v. H. des Grundpreises,

— für die übrigen Erzeugnisse des Anhangs II: zwischen 60 und 70 v. H. des Grundpreises."

Der Ankaufspreis ist der Preis, zu dem die Interventionsstellen die ihnen angebotenen Obst- und Gemüsemengen kaufen, wenn die Kommission feststellt, daß sich der Markt des betreffenden Erzeugnisses in einer ernsten Krise befindet.

Nach Artikel 16 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1035/72 wird der Ankaufspreis „bei einem Erzeugnis, das andere Handelsmerkmale als das für die Festsetzung des Grundpreises dienende Erzeugnis aufweist", mittels Anwendung von Anpassungskoeffizienten errechnet.

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1203/73 vom 4. Mai 1973 (ABl. L 123, S. 1) setzte die Kommission die vom Wirtschaftsjahr 1973/74 an anwendbaren Anpassungskoeffizienten fest. Diese Verordnung wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 3587/86 ersetzt, die die vom Wirtschaftsjahr 1987/88 ab anwendbaren Anpassungskoeffizienten festsetzt (ABl. L 334, S. 1). Die Kommission hielt es für geboten, eine schrittweise

* Verfahrenssprache: Italienisch.

Anwendung einiger der neuen Koeffizienten vorzusehen. Sie erließ daher die Verordnung (EWG) Nr. 1998/87 vom 7. Juli 1987 (ABl. L 188, S. 30) mit im Wirtschaftsjahr 1987/88 geltenden Abweichungen betreffend die Verordnung Nr. 3587/86.

Ferner wurde den Erzeugerorganisationen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation eine wichtige Rolle bei der Marktverwaltung zugewiesen. So können sie zur Stabilisierung der Preise in der Weise auf dem Markt intervenieren, daß sie einen Rücknahmepreis festsetzen, bei dessen Unterschreitung sie die von ihren Mitgliedern angelieferten Erzeugnisse nicht in den Handel bringen. Nach Artikel 18 in Verbindung mit Artikel 19 der Verordnung Nr. 1035/72 muß der Rücknahmepreis auf einem Niveau liegen, das maximal so hoch ist wie das Niveau des gegebenenfalls mit den Anpassungskoeffizienten multiplizierten, um 10 % des Grundpreises erhöhten Ankaufspreises.

Im Fall der Rücknahme zahlen die Erzeugerorganisationen an die Erzeuger eine Entschädigung für die unverkauften Erzeugnismengen. Nach Artikel 18 der Verordnung Nr. 1035/72 gewähren die Mitgliedstaaten diesen Organisationen einen finanziellen Ausgleich in Höhe der an die Erzeuger gezahlten Entschädigungen abzüglich der Nettoeinnahmen aus den Erzeugnissen, die aus dem Markt genommen werden.

Die Kläger sind Erzeuger und Erzeugerverbände, die in Italien und Frankreich auf dem Obst- und Gemüsesektor tätig sind. Nach ihrer Ansicht haben sie infolge der Anwendung der durch die Verordnung Nr. 3587/86 eingeführten Anpassungskoeffizienten einen zweifachen Schaden erlitten. Erstens seien im Fall der Rücknahme die Entschädigungen und die finanziellen Ausgleichszahlungen, die sie bei Anwendung der neuen Anpassungskoeffizienten erhielten, niedriger als diejenigen, die sie bei Anwendung der alten Koeffizienten erhalten hätten. Zweitens habe die Einführung der neuen Koeffizienten zu einem Rückgang der Notierungen geführt, wodurch der Gesamtheit der Erzeuger ein Schaden entstanden sei. Das Niveau der von den Gemeinschaftsorganen festgesetzten Preise habe nämlich eine richtungweisende Funktion für die bei gewöhnlichen Handelsgeschäften gezahlten Preise, so daß eine Senkung der Rücknahmepreise zu einer Senkung der Marktpreise führe.

Infolgedessen haben die Kläger die vorliegende Schadensersatzklage erhoben.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

Die Klage wurde am 18. April 1988 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen.

Das schriftliche Verfahren ist normal abgelaufen. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Die Kläger sind aufgefordert worden, zwei Fragen zu beantworten; sie sind dieser Aufforderung fristgemäß nachgekommen.

Der Gerichtshof hat die Rechtssache am 15. November 1989 gemäß Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung an die Erste Kammer verwiesen.

Die *Kläger* beantragen:

unter Abweisung aller gegenteiligen Anträge und, soweit erforderlich, nachdem zuvor das Verhalten der Kommission, insbesondere die Verordnung Nr. 3587/86 vom 20. November 1986, für rechtswidrig erklärt worden ist,

— die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft festzustellen und

— sie dementsprechend zur Zahlung von Schadensersatz für den durch den Erlaß jener Verordnung entstandenen Schaden zu verurteilen, nämlich:

a) von 39 069 000 LIT an die AERPO und von 16 008 292 LIT an die ALPO als Ersatz des unmittelbaren Schadens;

b) für den Fall, daß das Klagerecht der Verbände, denen sie angehören, nicht anerkannt werden sollte, eines Betrags von 4 381 483 LIT an die CAPO als Mitglied der AERPO und einen Betrag von 16 008 292 LIT für die COT als Mitglied der ALPO als Ersatz des unmittelbaren Schadens;

c) was die Erzeugerverbände Hermitage-Basse Isère und Dauphiné-Vivarais betrifft:

— eines Betrags von 24 270 ECU an den Verband Hermitage-Basse Isère und

— eines Betrags von 23 023 ECU an den Verband Dauphiné-Vivarais als Ersatz des unmittelbaren Schadens;

d) für den Fall, daß das Klagerecht der Verbände, denen sie angehören, nicht anerkannt werden sollte, eines Betrags von 607 ECU an Herrn Guillermain, Präsident des Verbandes Hermitage-Basse Isère, und eines Betrags von 691 ECU an Herrn Julien, Präsident des Verbandes Dauphiné-Vivarais, als Ersatz des unmittelbaren Schadens;

e) an alle Kläger hinsichtlich des Schadens, der durch die Senkung des Interventionsniveaus und damit durch den Rückgang der Preise entstanden ist, eines Betrags von 1 LIT an die Kläger, die ihre Tätigkeit in Italien ausüben, und von 1 FF an diejenigen, die ihre Tätigkeit in Frankreich ausüben;

— in jedem Falle der Beklagten die Kosten des Verfahrens auszuerlegen.

Die *Kommission* beantragt

— die Klage abzuweisen,

— den Klägern des Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

A — *Zur Zulässigkeit*

Die *Kommission* erklärt, sie stelle die Entscheidung über die Zulässigkeit der Klage in das Ermessen des Gerichtshofes. Sie bemerkt jedoch, die Kläger hätten bei den innerstaatlichen Gerichten klagen müssen, die dem Gerichtshof die Frage nach der Gültigkeit der streitigen Verordnung zur Vorabentscheidung hätten vorlegen können. Die Kläger könnten sich dieser Notwendigkeit nicht dadurch entziehen, daß sie für den

durch einen etwaigen Rückgang der Preise angeblich entstandenen Schaden eine symbolische Entschädigung verlangten.

Die *Kläger* erwidern, der Gerichtshof sei für die Entscheidung über Rechtsstreitigkeiten betreffend Schadensersatz nach Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages allein zuständig. Die Klage ziele hauptsächlich auf die Anerkennung des Schadens ab, der durch die Senkung des Interventionsniveaus und den hieraus resultierenden Rückgang der Preise für Obst und Gemüse entstanden sei. Da ihnen, was diesen zweiten Schaden anbelange, mehr an dessen Anerkennung als an einer Entschädigung gelegen sei, hätten sie ihren Antrag auf den symbolischen Betrag von 1 LIT und 1 FF beschränkt.

B — *Zur Begründetheit*

Zu bestimmten Tatsachenfragen

Den *Klägern* zufolge hat die Kommission die Anpassungskoeffizienten herabgesetzt, um die mit der Interventionsregelung verbundenen Ausgaben für die Landwirtschaft zu begrenzen.

Die Anwendung der neuen Koeffizienten habe erstens zu einer beträchtlichen Senkung der Rücknahmepreise und zweitens zu einem allgemeinen Rückgang der bei gewöhnlichen Handelsgeschäften angewandten Preise geführt.

Zur Senkung der Rücknahmepreise legen die Kläger Zahlen vor, die ihrer Meinung nach dartun, daß die Erzeuger nach der Anwendung der mit der Verordnung Nr. 3587/86 festgesetzten Anpassungskoeffizienten erheblich geringere Entschädigungen erhalten hätten, als sie bei Anwendung der in der zuvor geltenden Verordnung Nr. 1203/73 vorgesehenen Anpassungskoeffizienten erhalten hätten. Soweit die Verordnung Nr. 3587/86 im übrigen höhere als die bisher geltenden Koeffizientenfestgesetzt habe, handele es sich um Koeffizienten, die lediglich Erzeugnisse von ganz geringer Bedeutung beträfen.

Was den allgemeinen Rückgang der bei gewöhnlichen Handelsgeschäften angewandten Preise angeht, so beantragen die Kläger, ein Sachverständigengutachten zu der Frage einzuholen, ob die Senkung des Niveaus der Rücknahmepreise zu einem Rückgang der auf dem Markt festgestellten Preise geführt hat.

Die *Kommission* entgegnet, es sei nicht ihre Absicht gewesen, die Ausgaben für die Landwirtschaft durch Änderung der Anpassungskoeffizienten einzuschränken. Diese Änderungen, ob nach oben oder nach unten, seien lediglich die Folge der auf dem Markt bei den einzelnen betroffenen Erzeugnissen jeweils festgestellten Preisentwicklung.

Zur Senkung der Rücknahmepreise bemerkt die Kommission zunächst, eine Reihe von Koeffizienten sei erhöht worden. Die Kläger könnten daher nicht behaupten, es habe eine allgemeine Preissenkung stattgefunden. Im übrigen mäßen sie der Senkung des Rücknahmepreises für bestimmte Erzeugnisse, z. B. für Blumenkohl, zu hohe Bedeutung zu, da sie die vom Rat für das Wirtschaftsjahr 1987/88 beschlossene Erhöhung des Ankaufspreises dieser Erzeugnisse nicht berücksichtigten. Schließlich habe sie die Auswirkungen der Einführung der neuen Koeffizienten durch den Erlaß der Verordnung Nr. 1998/87 für das Wirtschaftsjahr 1987/88 begrenzt.

Bezüglich des allgemeinen Rückgangs der Preise legt die Kommission eine Zahlenaufstellung vor, aus der sich ergibt, daß sich bei allen in die Festsetzung des Grundpreises

einbezogenen Erzeugnissen mit Ausnahme der Äpfel die Preise während des Wirtschaftsjahrs 1987/88 gegenüber den in den früheren Wirtschaftsjahren gezahlten Preisen erhöht haben. Da die Marktpreise dieser Erzeugnisse gestiegen seien, hätten die Preise für diejenigen Erzeugnisse, für die Koeffizienten festgesetzt worden seien, nicht beträchtlich zurückgehen können. Der Gerichtshof solle daher das von den Klägern verlangte Sachverständigengutachten nicht anordnen.

Zu den Rechtsfragen

Zur Frage der Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 3587/86

Nach Ansicht der *Kläger* ist die angefochtene Verordnung ein Verwaltungs- und kein Rechtsetzungsakt. Die Feststellung der Haftung der Gemeinschaft hänge daher nicht vom Vorliegen einer hinreichend schwerwiegenden (qualifizierten) Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz der einzelnen dienenden Rechtsnorm ab. Die Festsetzung der Koeffizienten sei ein Verwaltungsakt, der sich in einer technischen Maßnahme erschöpfe und jedes Ermessen der Kommission ausschließe, nicht aber ein Rechtsetzungsakt, der wirtschaftspolitische Entscheidungen umfasse.

Die Gemeinschaft würde aber in jedem Fall auch dann haften, wenn die umstrittene Verordnung als Rechtsetzungsakt anzusehen wäre, denn die Verordnung sei mit Rechtsmängeln behaftet, die eine hinreichend schwerwiegende Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz der einzelnen dienenden Rechtsnorm darstellten.

Die Verordnung sei rechtswidrig wegen Unzuständigkeit der Kommission, wegen Verletzung der Grundprinzipien der gemeinsamen Marktorganisation sowie wegen Unzulänglichkeit, mangelnder Logik und Widersprüchlichkeit ihrer Begründung.

Zur Stützung der Rügen der Unzuständigkeit der Kommission und der Verletzung der Grundprinzipien der gemeinsamen Marktorganisation machen die Kläger geltend, nur der Rat sei zur Entscheidung über die Intensität der Marktinterventionen befugt. Er übe diese Befugnis in der Weise aus, daß er Grund- und Ankaufspreise festsetze. Mit der Änderung der Koeffizienten habe sich die Kommission eine Befugnis angemaßt, die ihr nicht zustehe, da sie auf diese Weise aus eigener Initiative das vom Rat festgelegte Interventionsniveau gesenkt habe.

Die Begründung der angefochtenen Verordnung sei unzulänglich, unlogisch und widersprüchlich. Unzulänglich sei sie, weil sie keine Begründung für die Senkung der Koeffizienten umfasse. Unlogisch sei sie, weil sich die Kommission auf wirtschaftspolitische Erwägungen wie die Markterfordernisse und den Umfang der Abweichungen während der besonders kritischen Produktionszeiträume gestützt habe, obwohl sie gehalten sei, die Koeffizienten lediglich nach Maßgabe der auf dem Markt festgestellten Preise festzusetzen. Widersprüchlich sei sie, weil die Kommission in den Begründungserwägungen der Verordnung die Notwendigkeit betont habe, die Bestimmungen über die Anpassungskoeffizienten zu kodifizieren, während sie in Wahrheit lediglich die Absicht gehabt habe, diese Koeffizienten herabzusetzen.

Die *Kommission* entgegnet, die Verordnung Nr. 3587/86 sei ein Rechtsakt von allgemeiner Geltung. Im übrigen treffe es zwar zu, daß die Festsetzung der Anpassungskoeffizienten technische Maßnahmen voraussetze; das bedeute jedoch nicht, daß die

Kommission insoweit über keinerlei Ermessen verfüge. Zum einen seien die von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Preise auf Märkten von unterschiedlicher wirtschaftlicher Bedeutung festgestellt worden, so daß sie sich nicht darauf beschränken könne, zum Zweck der Festsetzung der Anpassungskoeffizienten einfach das arithmetische Mittel der Marktpreise zu berechnen. Außerdem müsse die Kommission den saisonalen Charakter des Angebots berücksichtigen und für diejenigen Zeiträume, in denen große Mengen von Erzeugnissen auf den Markt gebracht würden, niedrige Koeffizienten festsetzen. Auf diese Weise vermeide sie, daß Erzeugnisse in einem nicht angemessenen Umfang vom Markt ferngehalten würden.

Die vom Gerichtshof für die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft aufgestellten Voraussetzungen lägen nicht vor. Selbst wenn sich die Kommission die Befugnisse des Rates angemaßt und die Grundprinzipien der Marktorganisation mißachtet hätte, würde es sich um die Verletzung einer das institutionelle Gleichgewicht zwischen den Gemeinschaftsorganen betreffenden, nicht einer höherrangigen, dem Schutz der einzelnen dienenden Rechtsnorm handeln. Was die Begründung betreffe, so habe der Gerichtshof in seinem Urteil vom 15. September 1982 in der Rechtssache 106/81 (Kind/EWG, Slg. 1982, 2885, Randnr. 14) entschieden, daß „etwaige Mängel der Begründung einer Rechtsvorschrift nicht geeignet [sind], die Haftung der Gemeinschaft auszulösen".

Zum Vorwurf der Unzuständigkeit und der Verletzung der Grundprinzipien der gemeinsamen Marktorganisation trägt die Kommission vor, sie habe sich beim Erlaß der umstrittenen Verordnung auf Kriterien der Marktverwaltung gestützt, die sich durchweg im Rahmen ihrer Befugnisse hielten.

Die Begründung der Verordnung Nr. 3587/86 sei auch weder unzulänglich noch unlogisch. Sie habe niemals beabsichtigt, die Ausgaben für die Landwirtschaft durch Änderung der Anpassungskoeffizienten zu senken. Was die angebliche Widersprüchlichkeit der Begründung angehe, so mache die letzte Begründungserwägung der streitigen Verordnung deutlich, daß die Kodifizierung der Anpassungskoeffizienten mit den erforderlichen Änderungen einhergehen müsse.

Zum Vorliegen des Schadens und zum ursächlichen Zusammenhang

Nach Ansicht der *Kläger* ist der unmittelbare Schaden gleich dem Unterschied zwischen dem Betrag der aufgrund der alten Koeffizienten berechneten Entschädigungen und dem unter Anwendung der neuen Koeffizienten berechneten Betrag. Die Kläger haben ihren Schriftsätzen eine Schätzung dieses Schadens beigefügt.

Die Kläger beschränken ihren Antrag auf Ersatz des Schadens, der mit der angeblich ungünstigen Entwicklung der Marktpreise infolge der Senkung der Ankaufs- und Rücknahmepreise zusammenhängt, auf den symbolischen Betrag von 1 LIT oder 1 FF.

Schließlich führen die Kläger aus, sie bräuchten das Vorliegen eines ursächlichen Zusammenhangs nicht nachzuweisen, da der Schaden die automatische und sofortige Folge der durch die Verordnung Nr. 3587/86 vorgenommenen Senkung der Koeffizienten sei.

Die *Kommission* behält sich das Recht vor, die von den Klägern vorgenommene Berechnung der Schäden zu bestreiten.

IV — Antworten der Kläger auf die Fragen des Gerichtshofes

Der Gerichtshof hat zunächst gefragt, ob die Kläger AERPO, CAPO, ALPO, COT, Groupement de producteurs „Hermitage-Basse Isère" und Groupement „Dauphiné-Vivarais" Erzeugerorganisationen im Sinne von Artikel 13 der Verordnung Nr. 1035/72 des Rates vom 18. Mai 1972 über eine gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse oder ob sie Verbände solcher Organisationen sind.

Die Kläger haben darauf geantwortet, daß lediglich die AERPO, die ALPO, das Groupement de producteurs „Hermitage-Basse Isère" und das Groupement „Dauphiné-Vivarais" Organisationen von Obst- und Gemüseerzeugern im Sinne von Artikel 13 der Verordnung Nr. 1035/72 des Rates seien.

Der Gerichtshof hat die Kläger weiterhin aufgefordert, diejenigen unter ihnen zu bezeichnen, die tatsächlich eine Erzeugertätigkeit ausüben.

Die Kläger haben darauf geantwortet, daß die Genossenschaften CAPO und COT sowie Herr Guillermain und Herr Julien tatsächlich eine Erzeugertätigkeit ausübten.

R. Joliet
Berichterstatter