SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ vom 1. Dezember 1987

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

A — Sachverhalt

1. In den beiden verbundenen Rechtssachen, zu denen ich heute Stellung nehme, geht es zunächst um die Frage, ob der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zuständig ist für Klagen, die gegen Verordnungen des Rates in einer Form gerichtet sind, die diese durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge erhalten haben.

2. Bei den beiden Klägerinnen und der sie unterstützenden Streithelferin handelt es sich um die derzeit alleinigen Hersteller von Isoglukose in Spanien. Diese Firmen sind der Auffassung, im Vergleich zu den übrigen Isoglukoseherstellern in der Gemeinschaft wie auch im Vergleich zu den spanischen Zuckerherstellern diskriminiert zu werden. Deshalb bezwecken sie mit ihrer Klage in erster Linie die Aufhebung derjenigen Bestimmungen, durch die ihre Produktionsquoten festgelegt wurden, sowie die Zuteilung ihnen angemessener Quoten; hilfsweise beantragen sie den Ersatz des ihnen angeblich entstandenen Schadens.

3. Der Rat der Europäischen Gemeinschaften, der Beklagte, sowie die Kommission und der Verband der spanischen Zuckerhersteller, die auf seiten des Rates dem Verfahren beigetreten sind, sind der Auffassung, es liege kein Rechtsakt vor, der gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag angefochten werden könne. Die angegriffenen Rechtsnormen seien nicht von einem Organ der Gemeinschaft, sondern von der Gesamtheit der alten und neuen Mitgliedstaaten erlassen worden. Als Bestandteil eines Anhangs zur Beitrittsakte, eines völkerrechtlichen Vertrages, stellten sie Normen des Primärrechts, nicht jedoch des Sekundärrechts dar.

4. Darüber hinaus handele es sich bei den angegriffenen Rechtsnormen um Rechtssätze, nicht jedoch um Einzelentscheidungen, die die Klägerinnen direkt und individuell beträfen.

5. Der Rat hat deswegen beantragt, vorab über die Zulässigkeit der Klagen zu entscheiden und diese als unzulässig abzuweisen.

6. Die Klägerinnen beantragen sinngemäß, die vom Beklagten erhobene Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen und die Klagen für zulässig zu erklären.

7. Ihrer Auffassung nach folgt aus Artikel 8 der Beitrittsakte, daß auch die durch die Beitrittsakte geänderten Bestimmungen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker Bestimmungen des Sekundärrechts geblieben seien, die unter anderem den normalen Regeln hinsichtlich der gerichtlichen Kon-

trolle unterlägen. In diesen Bestimmungen seien die Klägerinnen betreffende Einzelentscheidungen zu sehen, da es sich bei den drei spanischen Isoglukoseherstellern um einen zahlenmäßig feststehenden Kreis von Marktteilnehmern gehandelt habe.

8. Da die Beitrittsakte — insbesondere die in ihr enthaltenen Bestimmungen über die Änderung des Sekundärrechts — als Rechtsakt des Rates anzusehen sei, sei auch die Schadensersatzklage gemäß Artikel 215 EWG-Vertrag zulässig.

9. Der Gerichtshof hat dem Antrag des Beklagten, vorab über die Zulässigkeit der Klagen zu entscheiden, mit Beschluß vom 26. März 1987 stattgegeben und das mündliche Verfahren zunächst auf die Zulässigkeit der Klagen beschränkt.

10. Auf das Vorbringen der Parteien und Beteiligten im einzelnen werde ich im Rahmen meiner Stellungnahme eingehen. Im übrigen verweise ich auf den Inhalt des Sitzungsberichts.

B — Stellungnahme

I — *Zur Nichtigkeitsklage*

11. Die Auffassung der Klägerinnen mag in der Tat kühn erscheinen, daß in einer von den jetzigen Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in der Form eines völkerrechtlichen Vertrages, nämlich eines Anhangs zu einer Beitrittsakte, getroffenen allgemeinen Regelung in Wirklichkeit eine Einzelentscheidung des Sekundärrechts zu sehen sei, die als Handlung eines Organs der Gemeinschaft gemäß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag angegriffen werden könne.

12. Zur Beurteilung dieser Auffassung ist es zunächst erforderlich zu prüfen, welche Rechtsnatur der genannte Anhang I zur Beitrittsakte aufweist, danach, ob die genannte Bestimmung aus dem Anhang I einem der Organe im Sinne von Artikel 173 EWG-Vertrag zugerechnet werden kann, und schließlich inhaltlich, ob es sich bei der angegriffenen Bestimmung, nämlich dem Artikel 24 der Verordnung Nr. 1785/81 [1] in der Fassung von Artikel 26 der Beitrittsakte [2] in Verbindung mit deren Anhang I Abschnitt XIV Buchstabe c Nr. 2, tatsächlich um eine Einzelfallentscheidung in bezug auf die Klägerinnen handelt.

a) *Zur Rechtsnatur der genannten Bestimmung*

13. Bei einem der Hauptpunkte der vor dem Gerichtshof geführten Auseinandersetzung ging es um die Frage, ob es sich bei der umstrittenen Änderung der Zuckermarktordnung um von den Mitgliedstaaten gesetztes Primärrecht oder um abgeleitetes Sekundärrecht handelt. Schließlich war der beklagte Rat der Auffassung, daß es sich bei der genannten Änderung der Zuckermarktordnung um einen Rechtsetzungsakt der Mitgliedstaaten im Rahmen einer Beitrittsakte handele und somit eine Rechtsnorm im Range der Gründungsverträge vorliege. Eine derartige Rechtsnorm könne vom Gerichtshof nicht auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden, da der Gerichtshof lediglich befugt sei, die Akte der in Artikel 173 EWG-Vertrag genannten Gemeinschaftsorgane zu kontrollieren, nicht jedoch das Handeln der Mitgliedstaaten im Rahmen des Artikels 237 EWG-Vertrag.

14. Bei der Prüfung des Rechtscharakters des Anhangs I zur Beitrittsakte ist zunächst auf Artikel 237 Absatz 2 EWG-Vertrag hin-

1 — ABl. 1981, L 177, S. 4.
2 — ABl. 1986, L 302, S. 23.

zuweisen. Danach werden die Aufnahmebedingungen und die erforderlich werdenden Anpassungen des Vertrages durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt. Wenn somit von den durch die Aufnahme eines neuen Mitgliedstaates erforderlich werdenden Anpassungen des Vertrages die Rede ist, ist festzustellen, daß die Anpassung des von den Organen der Gemeinschaft erlassenen Rechts in Artikel 237 EWG-Vertrag nicht angesprochen ist.

15. Unter den Aufnahmebedingungen im Sinne des Artikels 237 Absatz 2 EWG-Vertrag sind die zeitlich begrenzten Abweichungen vom EWG-Vertrag zu verstehen[3] und darüber hinaus wohl auch die in Artikel 3 und 4 der Beitrittsakte enthaltenen Verpflichtungen der neuen Mitgliedstaaten, bestimmten Beschlüssen, Vereinbarungen, Übereinkommen oder Abkommen beizutreten, sowie die Pflicht der neuen Mitgliedstaaten, ihren Kapitalanteil an der Europäischen Investitionsbank zu leisten (Protokoll Nr. 1 zur Beitrittsakte).

16. Danach dürfte auszuschließen sein, daß zu diesen Aufnahmebedingungen auch die Änderungen des Sekundärrechts gehören. Dafür spricht um so mehr die Annahme, daß es sich bei den Aufnahmebedingungen um Regelungen handeln muß, deren Bestand von den Gemeinschaftsorganen nicht angetastet werden kann, sondern allenfalls von der Gesamtheit der vertragschließenden Parteien im Wege des Verfahrens der Vertragsrevision gemäß Artikel 236 EWG-Vertrag.

17. Die Anpassung des Sekundärrechts nicht durch die nach den Vorschriften des EWG-Vertrags zuständigen Gemeinschaftsorgane, sondern durch die alten und neuen Mitgliedstaaten selbst findet somit in einer Art rechtlichen Grauzone statt, die in Artikel 237 EWG-Vertrag nicht eindeutig geregelt ist. Es kann allerdings angenommen werden, daß die Staaten, denen es gestattet ist, den EWG-Vertrag selbst in der für den Beitritt erforderlichen Weise anzupassen, auch befugt sein müssen, das abgeleitete Recht in der erforderlichen Weise für die Bedürfnisse der Gemeinschaft in ihrer neuen Zusammensetzung auszugestalten.

18. Wenn auch Artikel 27 der Beitrittsakte zeigt, daß es nicht zwingend erforderlich war, die Anpassungen des Sekundärrechts von den Mitgliedstaaten und nicht von den normalerweise zuständigen Gemeinschaftsorganen vornehmen zu lassen, so würde ich dennoch die Rechtmäßigkeit des Artikels 26 der Beitrittsakte in Verbindung mit ihrem Anhang I nicht in Frage stellen, zumal auch keine der beteiligten Parteien eine Rüge in dieser Hinsicht vorgetragen hat. Aus praktischen Gründen mag es erforderlich gewesen sein, auf diesem Wege vorzugehen. Festzuhalten ist jedoch: Artikel 237 EWG-Vertrag schreibt zumindest nicht eindeutig vor, daß die Änderungen des Sekundärrechts durch das Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und den antragstellenden Staaten zu regeln sind. Artikel 237 EWG-Vertrag läßt diese Frage vielmehr offen.

19. Selbst wenn die geschilderten Änderungen dem gemeinschaftsrechtlichen Primärrecht zuzurechnen wären, wäre damit noch nichts darüber ausgesagt, ob alle Bestimmungen des Primärrechts wirklich auf derselben Stufe der Normenhierarchie des Gemeinschaftsrechts stünden. Da es sich bei den Beitrittsverträgen schließlich um Abkommen handelt, die zusätzliche Staaten in den Kreis der Mitglieder einer bereits bestehenden Gemeinschaft aufnehmen, ließe es sich denken, daß solche Verträge nur die erforderlichen technischen Anpassungen des bestehenden Gemeinschaftsrechts enthalten dürften, ohne den Charakter der Gemein-

3 — So die Erklärungen der Kommission zur Rechtssache 93/78, Urteil vom 22. November 1978 in der Rechtssache 93/78, Lothar Mattheus/Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost e.G., Slg. 1978, 2203, 2208.

schaft substantiell zu verändern. Eine derartige Änderung müßte wohl im Verfahren nach Artikel 236 EWG-Vertrag erfolgen. Somit kann es nicht ausgeschlossen werden, daß die Mitgliedstaaten selbst vertragswidriges Primärrecht setzen könnten, welches dann der gerichtlichen Überprüfung unterliegen müßte, und zwar nicht nur im Wege der Auslegung, wie sie der Gerichtshof im Verfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag ständig praktiziert[4], sondern auch, und sei es schließlich im wesentlichen aufgrund von Artikel 164 EWG-Vertrag, in einem Verfahren der direkten Klage.

20. Wenden wir uns nunmehr der Beitrittsakte selbst zu. Nach Artikel 6 können die Bestimmungen dieser Akte, soweit darin nicht etwas anderes vorgesehen ist, nur nach den in den ursprünglichen Verträgen vorgesehenen Verfahren, die eine Revision dieser Verträge ermöglichen, ausgesetzt, geändert oder aufgehoben werden, im vorliegenden Fall also in sinngemäßer Anwendung des Verfahrens nach Artikel 236 EWG-Vertrag. Derartige in Artikel 6 vorgesehene Ausnahmen enthalten die Artikel 7 und 8 der Beitrittsakte. Danach bewahren die von den Organen der Gemeinschaft erlassenen Rechtsakte, auf die sich die in dieser Akte festgelegten Übergangsbestimmungen beziehen, ihren Rechtscharakter; insbesondere bleiben die Verfahren zur Änderung dieser Rechtsakte auf sie anwendbar (Artikel 7). Die Bestimmungen der Beitrittsakte hingegen, die eine nicht nur vorübergehende Aufhebung oder Änderung von Rechtsakten der Organe der Gemeinschaft zum Gegenstand haben oder bewirken, haben denselben Rechtscharakter wie die durch sie aufgehobenen oder geänderten Bestimmungen und unterliegen denselben Regeln wie diese (Artikel 8).

21. Da es sich bei der Änderung der Zuckermarktordnung durch Artikel 26 der Beitrittsakte in Verbindung mit Anhang I Abschnitt XIV Buchstabe c Nr. 2 um eine dauernde[5] Änderung gehandelt hat, ist zur Prüfung des Rechtscharakters dieser Änderung Artikel 8 der Beitrittsakte heranzuziehen.

22. Bei der Prüfung des Artikels 8 der Beitrittsakte kann ich mich nicht der vom beklagten Rat und der ihn unterstützenden Kommission vorgetragenen Auffassung anschließen, es handele sich bei ihm lediglich um eine reine Verfahrensbestimmung. Dagegen spricht der eindeutige Wortlaut dieser Bestimmung, die einmal vom *Rechtscharakter* der Änderungsbestimmungen der Beitrittsakte sowie von den auf diese anzuwendenden *Regeln* spricht. Wenn es sich bei den anwendbaren Regeln noch um Verfahrensvorschriften handeln mag, so scheint mir doch ausgeschlossen zu sein, der Aussage über den Rechtscharakter dieser Bestimmungen einen materiellen Inhalt abzusprechen. Darüber hinaus kann ich, selbst wenn man den Passus über die anwendbaren Regeln rein verfahrensmäßig auslegen würde, mich nicht der restriktiven Auffassung des Rates anschließen, wonach es sich bei ihnen nur über die Regeln zur späteren Änderung des durch die Beitrittsakte modifizierten Sekundärrechts handeln sollte. Zu den Verfahrensregeln könnten schließlich auch diejenigen über den gerichtlichen Rechtsschutz zu zählen sein.

4 — Zur Auslegung eines Beitrittsvertrages siehe das Urteil des Gerichtshofes vom 29. Mai 1974 in der Rechtssache 185/73, Hauptzollamt Bielefeld/H. C. König OHG, Slg. 1974, 607, 616 f.

5 — Die zeitliche Beschränkung dieser Regelung auf die Monate März bis Juli 1986 ergab sich aus Artikel 394 der Beitrittsakte, die die Anwendung der Gemeinschaftsregelung für die Erzeugung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen bis zum 1. März 1986 aufgeschoben hatte, und aus Artikel 23 der Zuckermarktordnung, nach dem die Artikel 24 bis 32 der Marktordnung nur bis zum Ende des Wirtschaftsjahres 1985/86 gelten sollten.

23. Wenn es auch rein logisch nicht auszuschließen ist, daß innerhalb einer Regelung wie einer landwirtschaftlichen Marktordnung einzelne Bestimmungen einen ranghöheren Rechtscharakter aufweisen können[6], so spricht doch die Systematik der Artikel 6 bis 9 der Beitrittsakte gegen eine derartige Auslegung.

24. Es hätte den vertragschließenden Parteien freigestanden, die grundsätzliche Regelung des Artikels 6 der Beitrittsakte — daß diese Akte nur nach den Bestimmungen über die Vertragsänderung geändert werden könne — auch auf die Bestimmungen zu erstrecken, mit denen Rechtsakte des Sekundärrechts geändert wurden. Dies haben die Mitgliedstaaten jedoch gerade nicht getan, sondern in Artikel 7 und Artikel 8 die erwähnten Ausnahmen von diesem Grundsatz angeordnet. Somit kann bei aller Bedeutung, die den Änderungen des Sekundärrechts im Verlaufe der Beitrittsverhandlungen zugekommen sein mag, nicht angenommen werden, daß die Änderungen des Sekundärrechts zu den „Beitrittsbedingungen" (in einem weiteren Sinn gesehen) zu rechnen sind, die nur in dem erschwerten Verfahren der Revision der Verträge — d. h. wie der Gerichtshof ausgeführt hat, der „Verfassungsurkunde" der Gemeinschaft[7] — abgeändert werden können, also einstimmig und mit Billigung durch die nationalen Parlamente.

25. Da somit weder aus Artikel 237 EWG-Vertrag noch aus dem Inhalt der Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und über die Anpassungen der Verträge zwingend abzuleiten ist, daß alle in dieser Akte enthaltenen Bestimmungen Normen des Primärrechts darstellen müssen, der Wortlaut der Beitrittsakte vielmehr gegen dieses Ergebnis spricht, ist festzuhalten, daß in Artikel 24 der Zuckermarktordnung auch in der Fassung, die dieser Artikel durch die Beitrittsakte erhalten hat, zumindest formell eine Norm des Sekundärrechts zu sehen ist.

b) *Handeln eines Organs der Gemeinschaft*

26. Weiter ist nun zu prüfen, ob gerichtlicher Rechtsschutz gegen die so geänderte Bestimmung der Zuckermarktordnung deswegen ausgeschlossen ist, weil der Form nach nicht der Rat als eines der in Artikel 173 EWG-Vertrag genannten Gemeinschaftsorgane, sondern das Kollegium der alten und neuen Mitgliedstaaten gehandelt hat.

27. Wenn festgestellt wurde, daß bei der Anpassung des Sekundärrechts durch Artikel 26 der Beitrittsakte die Mitgliedstaaten anstelle der im EWG-Vertrag vorgesehenen Organe, hier also des Rates, gehandelt haben, wenn weiter festgestellt wurde, daß die Anpassungen der Organakte durch die Beitrittsakte denselben Rechtscharakter haben wie die geänderten Bestimmungen, und wenn weiter festgestellt wurde, daß die Anpassungen denselben Regeln wie die geänderten Bestimmungen unterliegen, dann muß daraus der Schluß gezogen werden, daß die durch die Beitrittsakte geänderten Rechtsakte jeweils demjenigen Organ der Gemeinschaft zuzurechnen sind, welches den ursprünglichen Rechtsakt erlassen hat. Zwar wäre es auch denkbar, bei einer vergleichbaren Rechtslage einen Rechtsschutz dahin gehend zu ermöglichen, daß der betroffene Marktteilnehmer die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft insgesamt verklagen

6 — So können nach österreichischem Recht Einzelbestimmungen eines einfachen Gesetzes den Charakter einer Verfassungsbestimmung aufweisen; dies aber nur kraft ausdrücklicher Anordnung entsprechend Artikel 44 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920.

7 — Siehe Urteil vom 23. April 1986 in der Rechtssache 294/83, Parti écologiste „Les Verts"/Europäisches Parlament, Slg. 1986, 1339, Randnr. 23.

könnte. Die Zweifel an der Zulässigkeit einer derartigen Klage gemäß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag wären aber wohl noch größer, zumal die Klage einer Einzelperson gegen Mitgliedstaaten im Rechtsschutzsystem des EWG-Vertrags nicht vorgesehen ist. Wenn man es jedoch schon zuläßt, daß die Mitgliedstaaten an die Stelle der zur Setzung des Sekundärrechts zuständigen Gemeinschaftsorgane getreten sind, muß man auch die entsprechenden Schlußfolgerungen für den Rechtsschutz ziehen, der nach dem Urteil vom 23. April 1986 in der Rechtssache 294/83 (a. a. O.) in einer Rechtsgemeinschaft wie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ein umfassender ist.

28. Ich komme somit zu dem Zwischenergebnis, daß die Nichtigkeitsklagen der Klägerinnen nicht an dem Umstand scheitern, daß sie sich gegen Rechtsakte wenden, deren konkrete Form durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der Beitrittsakte festgelegt wurde.

c) *Zur Betroffenheit der Klägerinnen*

29. Es bleibt nun weiterhin zu klären, ob die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen des Artikels 173 Absatz 2 EWG-Vertrag vorliegen. Da sich die Klägerinnen gegen Artikel 24 der Zuckermarktordnung wenden, wäre ihre Klage gegen diese Verordnungsbestimmung nur dann zulässig, wenn sie durch sie unmittelbar und individuell betroffen wären, so daß in dieser Bestimmung eine die Klägerinnen betreffende Einzelentscheidung zu sehen wäre.

30. Die Anforderungen, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zur unmittelbaren und individuellen Betroffenheit von Klägern, die sich gegen Rechtsakte allgemeingültiger Art wenden, aufgestellt hat, zeichnen sich durch einen unterschiedlichen Grad an Strenge aus[8]. Dennoch läßt sich die individuelle Betroffenheit der Klägerinnen wohl kaum in Zweifel ziehen. Zwar sind die Klägerinnen in der umstrittenen Bestimmung nicht ausdrücklich genannt; es steht aber fest, daß es sich bei den Klägerinnen um zwei der drei in Spanien existierenden Hersteller von Isoglukose handelt. Wenn nun Artikel 24 der Zuckermarktordnung vorsieht, daß die Mitgliedstaaten jedem Unternehmen, das in Spanien 1985 Isoglukose hergestellt hat, eine Quote auf der Grundlage der Produktion von 1983 zuteilen, und gleichzeitig die spanischen Grundmengen bestimmt, so wird ersichtlich, daß sich die Quoten der spanischen Isoglukosehersteller unmittelbar aus Artikel 24 der Zuckermarktordnung ableiten lassen, ohne daß es eines Eingreifens des Mitgliedstaates Spanien bedürfte. Diese Feststellung wird durch die von den Klägerinnen geschilderte Praxis einer Reihe von Mitgliedstaaten bekräftigt, die ihrerseits in der Vergangenheit die Isoglukosequoten nicht selbst festgestellt hatten, da sich diese ihrer Auffassung nach unmittelbar aus der Zuckermarktordnung ergeben hatten.

31. Diesem Ergebnis steht nicht entgegen, daß gemäß Artikel 25 der Zuckermarktordnung die Mitgliedstaaten unter besonderen Voraussetzungen Quoten von einem Unternehmen auf andere übertragen oder Quoten herabsetzen können. Die Möglichkeit, Übertragungen oder Kürzungen vorzunehmen, setzt gedanklich voraus, daß entsprechende Quoten zunächst einmal festgesetzt worden sind: Dies ist bereits durch Artikel 24 der Verordnung geschehen. Die spätere Übertragung oder Kürzung von Quoten

8 — Siehe die Urteile vom 14. Dezember 1962 in den verbundenen Rechtssachen 16 und 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Rat, Slg. 1962, 961; Urteil vom 5. Mai 1977 in der Rechtssache 101/76, Koninklijke Scholten Honig NV/Rat und Kommission, Slg. 1977, 797; Urteil vom 4. Juli 1983 in der Rechtssache 231/82, Spijker Kwasten BV/Kommission, Slg. 1983, 2559.

kann an ihrer ursprünglichen Festsetzung nichts ändern; aus diesem Grund ist es nicht von Bedeutung, daß die spanische Regierung durch Beschluß vom 23. Juni 1986 die Produktionsquoten für die drei spanischen Isoglukosehersteller unter Berufung auf die Artikel 24 und 25 der Zuckermarktordnung unter geringer Abweichung von den Werten, die sich rein rechnerisch aus Artikel 24 der Zuckermarktordnung ergeben, festgesetzt hat. Im übrigen sind die Quotenfestsetzungen vor den innerstaatlichen Gerichten angefochten worden, so daß über ihren Bestand noch nichts ausgesagt werden kann.

32. Im Ergebnis halte ich somit die Anträge auf Nichtigerklärung des Artikels 24 der Zuckermarktordnung in der Fassung der Beitrittsakte für zulässig.

d) *Zur Klage auf Quotenfestsetzung*

33. Dies gilt jedoch nicht für die ebenfalls gestellten Anträge, den beklagten Rat zur Festsetzung nicht diskriminierender Quoten zu verurteilen. Im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 173 EWG-Vertrag ist es Aufgabe des Gerichtshofs, die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe zu überwachen. Die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergebenden Maßnahmen hingegen zu ergreifen obliegt gemäß Artikel 176 EWG-Vertrag dem Organ, dem das für nichtig erklärte Handeln zur Last fällt. Hier konkrete Anordnungen zu erteilen läge jenseits der Zuständigkeit des Gerichtshofes [9].

34. Die Anträge, mit denen die Klägerinnen die Verurteilung des Beklagten zum Erlaß von nicht diskriminierenden Quoten begehren, sind somit unzulässig.

II — *Zur Schadensersatzklage gemäß Artikel 215 EWG-Vertrag*

35. Zur Frage der Zulässigkeit der Schadensersatzklagen gemäß Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag kann ich mich kurz fassen. Gegen die Zulässigkeit dieser Klagen war im wesentlichen vorgetragen worden, daß kein Handeln eines der Organe der Gemeinschaft vorliege, sondern ein Handeln der Mitgliedstaaten.

36. Da jedoch aus Artikel 8 der Beitrittsakte der Schluß gezogen wurde, daß die Zuckermarktordnung auch in der Form, die sie durch die Beitrittsakte erhalten hatte, dem beklagten Rat zuzurechnen ist, liegt es nahe, die Gemeinschaft für das „fiktive" Handeln des Rates haften zu lassen. Lediglich für den Fall, daß man ein fiktives Handeln des Rates nicht annehmen wollte, wäre zu prüfen, ob die Gemeinschaft nicht auch für das Handeln des „Organs" „gemeinsam handelnde Mitgliedstaaten" einstehen müßte. Schließlich kann die Haftung der Gemeinschaft nicht davon abhängen, welches Organ zufälligerweise für die Gemeinschaft gehandelt hat; verpflichtet aus einem Fehlverhalten der Organe sind nämlich nicht diese selbst, sondern die Gemeinschaft als Rechtspersönlichkeit. Da ein Handeln der Mitgliedstaaten für die Gemeinschaft nicht völlig unbekannt ist — man denke z. B. an die Maßnahmen, die in den verschiedenen Beitrittsakten enthalten sind, oder aber an das Verfahren zur Ernennung der Mitglieder der Organe der Gemeinschaft — müßte eine Haftung der Gemeinschaft auch für diejenigen „Organe" bejaht werden, bei denen es nicht um die ausdrücklich im V. Teil des EWG-Vertrags genannten Organe der Gemeinschaft geht.

9 — Siehe dazu zuletzt das Urteil vom 17. November 1987 in den verbundenen Rechtssachen 142 und 156/84, British American Tobacco Company Ltd. und andere/Kommission, Slg. 1987, 4487, Randnr. 13.

37. Meiner Auffassung nach sind somit auch die nur hilfsweise erhobenen Schadensersatzklagen zulässig.

38. Wenn ich Ihnen somit vorschlagen werde, die Klagen weitgehend für zulässig zu erklären, so liegt dies durchaus in der Tendenz der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofes. In diesem Zusammenhang ist nämlich hervorzuheben, wie es der Gerichtshof in seinem Urteil vom 23. April 1986 in der Rechtssache 294/83 (a. a. O.) festgestellt hat, „daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft der Art ist, daß weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen"[7]. Obwohl sich diese Aussage im konkreten Fall lediglich auf einen Akt des Parlaments bezogen hat, sehe ich in ihr eine allgemeine Feststellung, die die Rechtsgemeinschaft der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie ihr Rechtsschutzsystem charakterisiert. Deswegen sollte dieser Gedanke auch in einem Falle gelten, in dem die Mitgliedstaaten für die eigentlich zuständigen Organe der Gemeinschaft tätig geworden sind.

C — Schlußantrag

Im Ergebnis schlage ich Ihnen vor, über die vom Beklagten erhobene Einrede der Unzulässigkeit wie folgt zu entscheiden:

„1) Die Nichtigkeitsklagen und die hilfsweise erhobenen Schadensersatzklagen sind zulässig.

2) Die Anträge auf Verurteilung des Beklagten zum Erlaß nicht diskriminierender Produktionsquoten sind unzulässig.

3) Die Entscheidung über die Kosten bleibt vorbehalten."

7 — Siehe Urteil vom 23. April 1986 in der Rechtssache 294/83, Parti écologiste „Les Verts"/Europäisches Parlament, Slg. 1986, 1339, Randnr. 23.