In den verbundenen Rechtssachen 789 und 790/79

1. CALPAK S.P.A., Bologna,

2. SOCIETÀ EMILIANA LAVORAZIONE FRUTTA S.P.A., Ravenna,

vertreten durch J. Lever, Queen's Counsul, Gray's Inn, und U. Bourke, Solicitor of the Supreme Court von der Kanzlei Clifford-Turner, Brüssel, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Rechtsanwalt J. Hoss, 84, Grand-rue,

Klägerinnen,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch die Mitglieder ihres Juristischen Dienstes R. Wainwright und H. Bronkhorst als Bevollmächtigte im Beistand von A. Durand, Barrister, Middle Temple, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Herrr M. Cervino, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg,

Beklagte,

wegen — im gegenwärtigen Stadium des Verfahrens — Zulässigkeit der von den Klägerinnen gemäß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag erhobenen Klagen

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten A. O'Keeffe und A. Touffait, der Richter J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans und O. Due,

Generalanwalt: J.-P. Warner
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt und der Verfahrensablauf sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. Durch die Verordnung Nr. 1152/78 des Rates vom 30. Mai 1978 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 516/77 über die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (Abl. L 144, S. 1) wurde eine Produktionsbeihilferegelung für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse eingeführt, die anfänglich in Sirup haltbar gemachte Williamsbirnen nicht erfaßte. Artikel 2 dieser Verordnung fügte der Verordnung Nr. 516/77 einen neuen Artikel 3a hinzu, dessen Absatz 5 dem Rat die Befugnis einräumt, die Gewährung der Beihilfe, um der Gefahr einer Überproduktion zu begegnen, auf eine Menge zu beschränken, „die unter Berücksichtigung der Durchschnittserzeugung der drei dem Wirtschaftsjahr, für das die Beihilfe festgesetzt wird, vorangehenden Jahre bestimmt wird".

2. Durch die Verordnung Nr. 1639/79 des Rates vom 24. Juli 1979 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 516/77 (ABl. L 192, S. 3) wurde die Beihilferegelung auf Williamsbirnen ausgedehnt. Gleichzeitig wurde durch Artikel 1 der Verordnung Nr. 1640/79 des Rates vom 24. Juli 1979 zur Begrenzung der Gewährung der Produktionsbeihilfe für in Sirup haltbar gemachte Williamsbirnen (ABl. L 192, S. 4) die Gewährung der Beihilfe „für jedes Wirtschaftsjahr" auf 57 100 t begrenzt — eine Menge, die nach den Begründungserwägungen der Verordnung 83 % der Durchschnittserzeugung der Wirtschaftsjahre 1976/77, 1977/78 und 1978/79 entspricht. Nach Angaben der Kommission entspricht diese Menge außerdem 105 % der von den französischen und italienischen Behörden gemeldeten Erzeugung des Wirtschaftsjahres 1978/79.

3. Schließlich erließ die Kommission am 6. August 1979 eine Reihe von Verordnungen, durch die die Ausweitung der Beihilferegelung ergänzt werden sollte, darunter die Verordnung Nr. 1731/79 mit Bestimmungen zur Begrenzung der Gewährung der Produktionsbeihilfe für in Sirup haltbar gemachte Williamsbirnen (ABl. L 199, S. 21), durch deren Artikel 1 die Gewährung der Beihilfe für jedes Unternehmen auf 105 % der im Wirtschaftsjahr 1978/79 erzeugten Menge begrenzt wird, und die Verordnung Nr. 1732/79 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1530/78 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen zu der Beihilferegelung für bestimmte Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (Abl. L 199, S. 22), nach deren Artikel 1 Absatz 3, der den neuen Artikel 6 der Verordnung Nr. 1530/78 bildet, der Beihilfeantrag durch die Angabe der von dem Verarbeiter während „des Wirtschaftsjahres, das dem betreffenden Wirtschaftsjahr vorangeht", erzeugten Menge zu ergänzen ist. Gegen

diese beiden Verordnungen vom 6. August 1979 wenden sich die Klägerinnen. Zu den von der Kommission erlassenen Verordnungen gehört außerdem die Verordnung Nr. 1730/79 vom 6. August 1979 zur Festsetzung der Produktionsbeihilfe für ... Tomaten ... und für Williamsbirnen, in Sirup haltbar gemacht, sowie des den Erzeugern zu zahlenden Mindestpreises für das Wirtschaftsjahr 1979/80 (Abl. L 199, S. 19).

4. Am 10. August 1979 erließ das italienische Ministerium für Landwirtschaft und Forsten ein Ministerialdekret mit dem Titel „Denuncia della produzione 1978 di pere Williams conservate allo sciroppo, da parte delle industrie di trasformazione" (Gazzetta Ufficiale Nr. 224 vom 16. August 1979), nach dessen Artikel 1 die Beihilfe „für das einzelne Unternehmen nicht die um 5 % erhöhte Menge der im Jahre 1978 verarbeiteten Erzeugnisse übersteigen [darf]".

Nach Artikel 2 des Ministerialdekrets haben die Verarbeiter zur Festsetzung der Beihilfe die Menge der von ihnen im Jahre 1978 verarbeiteten gleichartigen Erzeugnisse zu melden.

Mit zwei Schreiben vom 13. September 1979 brachte die „Associazione Italiana Industriali Prodotti Alimentari" Bedenken gegen die Vereinbarkeit der Bestimmungen des genannten Dekrets u. a. mit der Verordnung Nr. 1731/79 vor.

Mit Schreiben vom 26. September 1979 wies das italienische Ministerium diese Auffassung zurück und erklärte unter Hinweis auf das Arbeitspapier Nr. VI.E.I./63/79 der Kommission vom 12. Juli 1979, daß Italien nicht mehr als 64 % des von der Kommission festgesetzten Beihilfebetrages zuflössen.

5. In der jeweiligen Klageschrift beantragen beide Klägerinnen übereinstimmend,

„I. die Verordnungen Nr. 1731/79 und 1732/79 für nichtig zu erklären, soweit sie der Klägerin keinen Rechtsanspruch auf einen Anteil an der Produktionsbeihilfe für Williamsbirnen, in Sirup haltbar gemacht, a) für 1979/80 und b) für darauf folgende Wirtschaftsjahre für eine (anderenfalls für eine Beihilfe in Betracht kommende) Produktionsmenge einräumen, die

a) einem Prozentsatz der früheren Produktion der Klägerin entspricht, welcher nicht unter dem Prozentsatz liegt, der in ähnlicher Weise der Feststellung des den französischen Wettbewerbern der Klägerin zustehenden Anspruchs auf Produktionsbeihilfe zugrunde gelegt wird,

b) einem Prozentsatz der durchschnittlichen Jahresproduktion der Klägerin in den drei Jahren entspricht, die dem Wirtschaftsjahr, für das die Beihilfe festgesetzt wird, unmittelbar vorangehen;

II. ferner oder hilfsweise:

1. Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1732/79 für nichtig zu erklären, soweit er die Aufhebung der Ersetzung von Artikel 6 der Verordnung Nr. 1530/78 zum Inhalt hat;

2. Artikel 1 der Verordnung Nr. 1731/79 für nichtig zu erklären;

3. hilfsweise: Artikel 1 der Verordnung Nr. 1731/79 für nichtig zu erklären, soweit er durch Bezugnahme auf die Erzeugungsmenge der Klägerin im Wirtschaftsjahr 1978/79 eine Beschränkung der für die Produktionsbeihilfe

a) im Wirtschaftsjahr 1979/80 und

b) in den darauf folgenden Wirtschaftsjahren

in Betracht kommenden Produktionsmenge der Klägerin zum Inhalt hat;

4. hilfsweise: Artikel 1 der Verordnung Nr. 1731/79 für nichtig zu erklären, soweit er (wenn nur der Satz von 105 % nicht überschritten wird) keine Festlegung des tatsächlichen Prozentsatzes der Erzeugungsmenge des Verarbeiters im Wirtschaftsjahr 1978/79 enthält, der der Berechnung der

a) im Wirtschaftsjahr 1979/80 und

b) in den darauf folgenden Wirtschaftsjahren

für eine Produktionsbeihilfe in Betracht kommenden maximalen Erzeugungsmenge dieses Verarbeiters zugrunde zu legen ist;

III. die Entscheidung der Kommission für nichtig zu erklären, der Klägerin einen (auf dem Anteil der Erzeugung der Klägerin im Wirtschaftsjahr 1978/79 an der Gesamterzeugung in Italien beruhenden) Anteil von nicht mehr als 64 % der gesamten Produktionsbeihilfe für in Sirup haltbar gemachte Williamsbirnen zu gewähren beziehungsweise einen Anteil in dieser Höhe für die Klägerin bereitzustellen;

IV. die Kommission in jedem Fall zu verurteilen, die Kosten der Klägerin zu tragen;

V. zum Schutz der Klägerin alle weiteren Anordnungen zu treffen, die angesichts aller Umstände aus Rechts- oder Billigkeitsgründen in Betracht kommen."

Die Klägerinnen machen geltend, Artikel 1 der Verordnung Nr. 1731/79 und Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1732/79 (der den Artikel 6 der Verordnung Nr. 1530/78 ersetzt) stellten nichts anderes als Entscheidungen der Kommissionen dar, die die Klägerinnen unmittelbar und individuell beträfen und auf einer politischen Vereinbarung des Inhalts beruhten, den vom Rat festgesetzten Beihilfebetrag zwischen den französischen und den italienischen Erzeugern im Verhältnis von 36 zu 64 % aufzuteilen, wodurch die italienischen Erzeuger benachteiligt würden.

Die Bestimmungen seien in einer Weise abgefaßt worden, die es den einzelstaatlichen Behörden und der Kommission habe ermöglichen sollen, die Beihilfe ohne Rücksicht auf die tatsächliche Erzeugung im Referenzjahr in dem genannten Verhältnis auf die französischen und italienischen Erzeuger aufzuteilen.

Nach Ansicht der Klägerinnen geht es der Kommission darum, daß die italienischen Behörden einen Prozentsatz von höchstens 105 % festsetzen, dessen Anwendung eine Zuteilung von 64 % des Gesamtbetrags der Beihilfe zur Folge hätte, und daß die französischen Behörden einen anderen Prozentsatz von maximal 105 % festsetzen, um sicherzustellen, daß den französischen Erzeugern 36 % zugeteilt werden.

Außerdem würden die italienischen Erzeuger dadurch benachteiligt, daß als Referenzperiode statt der Wirtschaftsjahre 1976/77, 1977/78 und 1978/79 das Wirtschaftsjahr 1978/79 gewählt worden sei, denn in diesem Wirtschaftsjahr sei die Erzeugung in Italien besonders gering gewesen.

6. Gestützt auf diesen zentralen Punkt ihres Vorbringens rügen die Klägerinnen,

a) die Nichtbeachtung von Formvorschriften, da in den allgemein gefaßten Begründungserwägungen der bei-

den Verordnungen der Kommission, bei denen es sich nach Ansicht der Klägerinnen um eine nach Artikel 190 des Vertrages mit Gründen zu versehende Entscheidung handelt, nicht die wirklichen Gründe wiedergegeben seien;

b) Unzuständigkeit und eine unzulässige Zielsetzung, da für die Ergreifung der beanstandeten Maßnahmen Erwägungen politischer Art ausschlaggebend gewesen seien, die nicht dem Artikel 39 des Vertrages entsprächen;

c) eine rechtswidrige Diskriminierung der Klägerinnen, durch die gegen Artikel 7 (Staatsangehörigkeit) und Artikel 40 Absatz 3 (Diskriminierung zwischen den Erzeugern innerhalb der Gemeinschaft) sowie gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verstoßen worden sei;

d) einen Mißbrauch des ihr vom Rat eingeräumten Ermessens durch die Kommission wegen der angeblichen Vereinbarung über die Aufteilung der Gemeinschaftsbeihilfe;

e) grundlegende Fehler bei der Tatsachenfeststellung und mangelnde Sachaufklärung, da die Kommission sich auf bewußt falsche Schätzungen der einzelstaatlichen Behörden gestützt habe, statt von den einzelstaatlichen Erzeugerorganisationen genaue Informationen einzuholen.

7. Die Kommission hat gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung die Unzulässigkeit der Klagen geltend gemacht und beantragt,

— die Klagen als unzulässig abzuweisen und

— die Klägerinnen zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

8. In ihrem am 18. Januar 1980 eingereichten Schriftsatz, mit dem sie zur Einrede der Unzulässigkeit Stellung nehmen, beantragen die Klägerinnen

— die Klagen für zulässig zu erklären,

— die Entscheidung über die Zulässigkeit dem Endurteil vorzubehalten,

— die Kommission in jedem Fall zu verurteilen, die Kosten des Zwischenstreits zu tragen.

9. Auf Bericht des Berichterstatters hat der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung über die Einrede der Unzulässigkeit zu eröffnen. Gleichzeitig hat er der Kommission aufgegeben, vor der Sitzung schriftlich zu der, auch zur Begründung der Zulässigkeit vorgebrachten, Behauptung der Klägerinnen Stellung zu nehmen, daß eine Vereinbarung geschlossen worden sei, wonach die für die Gewährung von Beihilfen verfügbaren Mittel zwischen Italien und Frankreich im Verhältnis von 64 zu 36 % aufzuteilen seien, und das Arbeitspapier Nr. IV.E.I./63/79 vom 12. Juli 1979 sowie alle sonstigen eine derartige Vereinbarung eventuell betreffenden Schriftstücke vorzulegen.

Mit Beschluß vom 10. Dezember 1979 hat der Gerichtshof ferner die beiden Rechtssachen gemäß Artikel 43 der Verfahrensordnung für die Zwecke des schriftlichen und mündlichen Verfahrens und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden.

II — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien zur Zulässigkeit der Klagen

1. Die *Kommission* macht geltend, die beanstandeten Verordnungen, mit denen allgemein geltende Vorschriften aufgestellt würden, seien der Sache nach Verordnungen im Sinne des Artikels 189 des Vertrages; die Klägerinnen könnten sich

daher im vorliegenden Fall nicht auf Artikel 173 berufen.

Da sich der Rat wegen der Kompliziertheit der Materie auf die „Grundzüge" beschränken müsse und die Anwendung der Detailbestimmungen den verschiedenen einzelstaatlichen Behörden übertragen sei, könne eine politische Entscheidung des Rates eine Reihe von Rechtsetzungsakten der Kommission erforderlich machen, ohne daß es sich um Weisungen einer vorgesetzten Dienststelle an die einzelstaatlichen Behörden handele. Jede Handlung habe am Rechtsnormcharakter der Gesamtregelung teil, die Klägerinnen könnten nicht einzelne Maßnahmen, die Gegenstand dieser Handlungen seien, herausgreifen, um sie als Entscheidungen zu qualifizieren. Die Klägerinnen trügen im übrigen die Beweislast dafür, daß es sich bei den Maßnahmen tatsächlich um Entscheidungen handele, die sie sowohl individuell als auch unmittelbar beträfen, beides Voraussetzung für die Zulässigkeit der Klagen.

2. Zur Verordnung Nr. 1731/79 trägt die Kommission vor, es treffe nicht zu, daß sie befugt gewesen sei, Entscheidungen über die Verteilung auf die einzelnen Verarbeitungsunternehmen zu treffen. Für das Gegenteil sprächen auch nicht die Begründungserwägungen der Verordnungen Nr. 1530/78 und 1731/79, die der Sache wie der Form nach ausschließlich normativer Art seien. Tatsächlich seien die Verantwortlichkeiten zwischen der Kommission als der „rechtsetzenden" und dem jeweiligen Mitgliedstaat als der „rechtsanwendenden" Stelle aufgeteilt.

Die Kommission erinnert daran, daß der Gerichtshof in seinem Urteil vom 5. Mai 1977 in der Rechtssache 101/76 (Koninklijke Scholten Honig/Rat und Kommission, Slg. 797) ausgeführt habe, daß „eine Maßnahme ihren Charakter als Verordnung nicht dadurch [verliert], daß sich diejenigen Personen, auf die sie in einem gegebenen Zeitpunkt anzuwenden ist, der Zahl nach oder sogar namentlich mit mehr oder weniger großer Genauigkeit bestimmen lassen . . .".

Die Kommission trägt vor, sie habe keine Informationen darüber eingeholt, wieviel Verarbeitungsunternehmen es gebe, um welche Unternehmen es sich dabei handele oder wieviel jedes von ihnen erzeuge; ihr hätten nur die Zahlenangaben der französischen und italienischen Behörden und Berufsverbände über die Gesamtproduktion vorgelegen. Die Verordnung Nr. 1731/79 habe also sehr wohl Rechtsnormcharakter, denn ihre Bestimmungen seien allgemein gefaßt, sie seien auf alle Personen anwendbar, die Williamsbirnen verarbeiteten, und für ihren Inhalt seien keine subjektiven Erwägungen ausschlaggebend gewesen.

Die Kommission räumt zwar ein, daß die Klägerinnen insoweit unmittelbar durch die Verordnung Nr. 1731/79 betroffen sind, als die Beihilfe auf 105 % ihrer Erzeugung im Wirtschaftsjahr 1978/79 festgesetzt worden ist, vertritt aber die Ansicht, die Klägerinnen seien nicht individuell betroffen, weil die Verordnung alle Verarbeitungsunternehmen ausnahmslos betreffe, d. h. sowohl die bestehenden Unternehmen als auch die neuen Unternehmen ohne Erzeugung vor Erlaß der Verordnung.

3. Was die Verordnung Nr. 1732/79 anbelangt, durch die die Verordnung Nr. 1530/78 geändert wurde, so trägt die Kommission vor, ihr Rechtsnormcharakter lasse sich wohl kaum bestreiten und die vorgenommenen Änderungen hätten den Charakter der ursprünglichen Verordnung nicht verändert.

Außerdem seien die Klägerinnen durch diese Verordnung weder individuell betroffen noch beträfen sie die meisten Be-

stimmungen der Verordnung unmittelbar.

4. Die *Klägerinnen* weisen zunächst darauf hin, daß sie nicht die Nichtigerklärung der Verordnungen Nr. 1731 und 1732/79 insgesamt beantragt hätten, und führen sodann aus, selbst wenn eine Handlung als Verordnung zu qualifizieren sei, könne sie Bestimmungen enthalten, die als Entscheidungen einzustufen seien, welche bestimmte Personen unmittelbar und individuell beträfen.

Die Kommission habe im übrigen in ihrem Antrag auf Vorabentscheidung über die Zulässigkeit nicht bestritten, daß es eine Entscheidung gebe, wonach der für die Gewährung von Beihilfen verfügbare Gesamtbetrag im Verhältnis von 64 zu 36 % aufzuteilen sei, so daß dieser für sich stehende Klagepunkt zulässig sei.

Was die Verordnungen Nrn. 1731 und 1732/79 anbelangt, so bestreiten die Klägerinnen, daß man für die Frage, ob die Handlungen oder Teile davon Entscheidungen darstellen und die Klägerinnen unmittelbar und individuell betreffen, drei verschiedene Voraussetzungen getrennt sehen könne, wie die Kommission dies tue. Um nachzuweisen, daß die Verordnungen tatsächlich Entscheidungen im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 enthielten, genüge es darzutun, daß sie die Klägerinnen nicht nur (wie von der Kommission hinsichtlich der Verordnung Nr. 1731/79 eingeräumt) unmittelbar, sondern auch individuell beträfen.

Die Kommission habe es vermieden, die Verarbeitungsunternehmen namentlich zu bezeichnen und ihre jeweiligen Prozentsätze im einzelnen festzulegen, d. h. Entscheidungen zu erlassen, die sich auch der Form nach als solche darstellten, indem sie wie folgt vorgegangen sei:

a) Sie habe von der Anwendung des normalen Maßstabs der durchschnittlichen Erzeugung mehrerer Jahre abgesehen und an deren Stelle als Referenzperiode ein einzelnes Jahr gewählt, obwohl es sich um Früchte handele, die ein leicht verderbliches Saisonerzeugnis darstellten.

b) Sie habe als alleiniges Referenzjahr das Wirtschaftsjahr 1978/79 gewählt, das für die Erzeugung von in Sirup haltbar gemachten Williamsbirnen atypisch gewesen sei, weil die Produktion — dies sei der Kommission bekannt gewesen — äußerst gering gewesen sei.

c) Sie habe die Gewährung der Beihilfe auf die Unternehmen begrenzt, die im Refrenzwirtschaftsjahr Williamsbirnen verarbeitet hatten, also auf einen engeren Kreis als den aller bestehenden Verarbeitungsunternehmen.

Die Verordnungen seien demnach von doppelter Natur, denn sie wiesen sowohl Markmale einer Entscheidung als auch Merkmale einer Rechtsnorm auf. Die Funktion und der Zweck der Verordnungen bestehe u. a. darin, den Beihilfeanspruch jedes einzelnen Verarbeiters zu beschränken; von Bedeutung sei dabei, daß Anzahl und Identität der Verarbeitungsunternehmen bestimmbar seien. Daß der Kommission diese Einzelheiten aufgrund ihrer Bösgläubigkeit unbekannt gewesen seien, ändere nichts daran, daß die Adressaten der Maßnahmen einen „geschlossenen" Kreis gebildet hätten. Die Obergrenze des Beihilfeanspruchs sei für jeden einzelnen Erzeuger in der Verordnung Nr. 1731/79 festgelegt worden, die einzelstaatlichen Behörden hätten lediglich noch die Beihilfebeträge zu errechnen und auszuzahlen gehabt.

Die Klägerinnen betonen, das Zitat der Kommission aus dem Urteil in der Rechtssache 101/76 (Koninklijke Scholten Honig) sei unvollständig; unverkürzt laute die betreffende Passage wie folgt:

„Ferner verliert eine Maßnahme ihren Charakter als Verordnung nicht dadurch, daß sich diejenigen Personen, auf die sie in einem gegebenen Zeitpunkt anzuwenden ist, der Zahl nach oder sogar namentlich mit mehr oder weniger großer Genauigkeit bestimmen lassen, *sofern nur* feststeht, daß die Maßnahme nach ihrer Zweckbestimmung aufgrund eines objektiven Tatbestands rechtlicher oder tatsächlicher Art anwendbar ist, den sie bestimmt."

Um die individuelle Wirkung darzutun, wiederholen die Klägerinnen die oben wiedergegebenen Argumente, wobei sie u. a. geltend machen, dadurch, daß ein Zusammenhang zwischen der Gewährung einer Beihilfe und der Erzeugung im Wirtschaftsjahr 1978/79 hergestellt worden sei, würden die „bestehenden" Unternehmen (die in dem genannten Wirtschaftsjahr produziert hätten) sehr wohl individuell durch Artikel 1 der Verordnung Nr. 1731/79 betroffen.

Zum Verfahren vertreten die Klägerinnen die Ansicht, der Gerichtshof solle nicht vor Erlaß des Urteils in der Sache über die Zulässigkeit entscheiden, zumal die Kommission die Einrede der Unzulässigkeit lediglich gegen einen Teil der Klage, nämlich gegen den Antrag auf Teilnichtigerklärung der Verordnungen, erhoben, nicht aber zum anderen Teil der Klage Stellung genommen habe, wo behauptet werde, daß eine Entscheidung getroffen worden sei, den italienischen Erzeugern nicht mehr als 64 % des Gesamtbetrags der Beihilfe für in Sirup haltbar gemachte Williamsbirnen zuzuteilen.

III — Fragen des Gerichtshofes

1. Mit Schreiben vom 7. März 1980 hat die Kommission auf Ersuchen des Gerichtshofes das Arbeitspapier VI.E.I./63/79 vom 12. Juli 1979 sowie zwei weitere Arbeitspapiere bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereicht. Die Kommission trägt vor, diese Dokumente beträfen in keiner Weise die Frage einer Begrenzung der für eine Beihilfe in Betracht kommenden Menge Williamsbirnen. Sie seien erstellt worden, um einen gewichteten Mittelwert als Grundlage für die Festsetzung des Mindestpreises zu errechnen; wenn die Prozensätze 64 % und 36 % darin erwähnt seien, so deshalb, weil diese die Anteile der von den französischen und italienischen Behörden gemeldeten Produktionsmengen im Wirtschaftsjahr 1978/79 darstellten. Es gebe weder eine Vereinbarung noch gar eine Entscheidung, wonach die Italien zu gewährende Beihilfe auf einen bestimmten Prozentsatz beschränkt werde, wie es im übrigen auch gegenüber keinem anderen Mitgliedstaat eine a priori geltende Begrenzung gebe. Die Kommission habe der italienischen Verwaltung ihre Ansicht zu dieser Frage migeteilt.

Auf Fragen des Gerichtshofes hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung ergänzend vorgetragen, die Produktionszahlen für die Wirtschaftsjahre 1973 bis 1978 zeigten, daß die Gemeinschaftserzeugung — außer im Jahre 1976 — ständig zurückgegangen sei; mit der Regelung, insbesondere der Entscheidung für das Jahr 1978 als Referenzjahr, sei das Ziel verfolgt worden, die Erzeugung auf diesem niedrigen Stand zu halten und sie nicht anzureizen. Es sei möglich, keineswegs aber ungerechtfertigt, daß eine solche Begrenzung die Grenzproduzenten, d. h. die Erzeuger ohne stetige Produktion, härter treffe als die Genossenschaften, die gleichmäßig produzierten.

Wenn die Mengenangaben der italienischen Behörden für das Jahr 1978 zu niedrig seien und 57 100 t daher nicht ausreichten, um den italienischen Unter-

nehmen eine Beihilfe für 105 % ihrer Erzeugung im Jahr 1978 zu gewähren, so müsse man dem Rat vorschlagen, die Verordnung Nr. 1640/79, durch die die Gewährung der Beihilfe auf 57 100 t begrenzt werde, zu ändern.

2. In der Sitzung vom 20. März 1980 haben die Klägerinnen mit Zustimmung der Kommission eine Stellungnahme zu den oben wiedergegebenen Erläuterungen eingereicht. Sie machen u. a. geltend:

a) Nach den Zahlenangaben der Kommission entfielen — außer im Jahre 1978 — mehr als 75 % der Gesamterzeugung der Gemeinschaft an in Sirup haltbar gemachten Williamsbirnen auf die italienischen Erzeuger.

b) Die von der Kommission für das Jahr 1978 angegebene Zahl von 64 % sei besonders niedrig.

c) Die abnorme Zahl für das Jahr 1978 ergebe sich daraus, daß die italienische Erzeugung in diesem Jahr laut den Zahlenangaben der Kommission um mehr als 40 % unter der Durchschnittserzeugung Italiens in den vorangehenden Jahren gelegen habe, während die französische Erzeugung im Jahre 1978 — ebenfalls nach den Zahlenangaben der Kommission — tatsächlich um 13 % über den Durchschnittserzeugung Frankreichs in den beiden vorangehenden Jahren gelegen habe.

IV — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 20. März 1980 haben die Klägerinnen, vertreten durch Barrister J. Lever, London, Queen's Counsel, Gray's Inn, und die Kommission, vertreten durch Barrister A. Durand, London, sowie die Mitglieder ihres Juristischen Dienstes R. Wainwright und H. Bronkhorst, mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge am 7. Mai 1980 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit am 2. November 1979 eingereichten Klageschriften haben die italienischen Firmen Calpak S.p.A., Bologna, und Società Emiliana Lavorazione Frutta S.p.A., Ravenna gemäß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag beim Gerichtshof beantragt, bestimmte Handlungen der Gemeinschaft, die die Produktionshilfe für in Sirup haltbar gemachte Williamsbirnen betreffen, für nichtig zu erklären. Nachdem die Kommission gemäß Artikel 91 § 1 der Verfahrensordnung eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben hatte, hat der Gerichtshof beschlossen, vor Eröffnung der Verhandlung zur Hauptsache über die Zulässigkeit dieser Anträge auf Nichtigerklärung zu entscheiden.

2 Die Anträge betreffen — nach ihrem in der mündlichen Verhandlung präzisierten Inhalt — in erster Linie Artikel 1 der Verordnung Nr. 1731/79 der Kommission vom 6. August 1979 mit Bestimmungen zur Begrenzung zur Ge-

währung der Produktionsbeihilfe für in Sirup haltbar gemachte Williamsbirnen (ABL. L 199, S. 21) und Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1732/79 der Kommission vom 6. August 1979 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1530/78 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen zu der Beihilferegelung für bestimmte Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. L 199, S. 22). Durch die erste dieser Bestimmungen, die beide zum Beginn des Wirtschaftsjahres 1979/80 in Kraft traten, wird die zu gewährende Produktionsbeihilfe für jedes Verarbeitungsunternehmen auf 105 % der im Wirtschaftsjahr 1978/79 erzeugten Menge begrenzt. Nach der zweiten Bestimmung ist jeder Beihilfeantrag durch die Angabe der von dem Verarbeiter während des Wirtschaftsjahres, das dem betreffenden Wirtschaftsjahr vorangeht, erzeugten Menge zu ergänzen.

3 Die Produktionsbeihilferegelung für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse wurde durch die Verordnung Nr. 1152/78 des Rates vom 30. Mai 1978 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 516/77 über die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. L 144, S. 1) eingeführt. Artikel 2 dieser Verordnung fügte der Verordnung Nr. 516/77 einen neuen Artikel 3a hinzu, dessen Absatz 5 dem Rat die Befugnis einräumt, die Beihilfe, um der Gefahr der Überproduktion zu begegnen, auf eine Menge zu beschränken, „die unter Berücksichtigung der Durchschnittserzeugung der drei dem Wirtschaftsjahr, für das die Beihilfe festgesetzt wird, vorangehenden Jahre bestimmt wird".

4 Aufgrund dieser Bestimmung erließ der Rat gleichzeitig mit der Ausdehnung der Beihilferegelung auf das fragliche Erzeugnis die Verordnung Nr. 1640/79 vom 24. Juli 1979 zur Begrenzung der Gewährung der Produktionsbeihilfe für in Sirup haltbar gemachte Williamsbirnen (ABl. L 192, S. 4), durch die er die Gewährung der Beihilfe für jedes Wirtschaftsjahr auf 57 100 t begrenzte. Aus den Begründungserwägungen dieser Verordnung geht hervor, daß diese Menge 83 % der Durchschnittserzeugung in den Wirtschaftsjahren 1976/77, 1977/78 und 1978/79 entspricht; es steht aber auch fest, daß sie außerdem 105 % der Erzeugung allein im Wirtschaftsjahr 1978/79 entspricht, wie sie sich aus den seinerzeitigen Angaben der französischen und italienischen Behörden — die gesamte Erzeugung der Gemeinschaft kommt aus Frankreich und Italien — errechnet.

5 Die Klägerinnen werfen der Kommission vor, sie habe von der Anwendung des normalen, vom Rat in seinen Verordnungen festgelegten Maßstabs der

Durchschnittserzeugung mehrerer Jahre abgesehen, indem sie als alleiniges Referenzjahr das Wirtschaftsjahr 1978/79 gewählt habe, das für das fragliche Erzeugnis atypisch gewesen sei, weil die Erzeugung in Italien besonders gering gewesen sei. Dies gelte vor allem für die Klägerinnen und die anderen Verarbeitungsunternehmen der privaten Wirtschaft, die ihre Produktionsmenge im Gegensatz zu den öffentlichen Unternehmen und den Genossenschaften weitgehend der jeweiligen Situation anpassen könnten. Bei einer reichen Ernte, wie zum Beispiel im Wirtschaftsjahr 1976/77, könnten Unternehmen von der Art der Klägerinnen dazu beitragen, den Überschuß aufzunehmen, indem sie große Mengen Obst aufkauften. Wenn das Ausgangserzeugnis dagegen, wie im Wirtschaftsjahr 1978/79, knapper sei, kauften diese Unternehmen wesentlich weniger auf und verarbeiteten daher nur geringe Mengen zu Konserven. All dies sei der Kommission durchaus bekannt. Es gebe in der Gemeinschaft nur eine sehr kleine Anzahl von Verarbeitungsunternehmen für Williamsbirnen. Die Unternehmen, die diese Frucht im Wirtschaftsjahr 1978/79 verarbeitet hätten und daher von den angegriffenen Bestimmungen betroffen seien, bildeten nicht nur einen geschlossenen und bestimmbaren Kreis, sondern auch eine Gruppe, deren Mitglieder der Kommission zu dem Zeitpunkt, als sie die strittigen Vorschriften erlassen habe, entweder gekannt habe oder zumindest hätte feststellen können. Derartige Bestimmungen hätten überdies nur den Zweck haben können, den Unternehmen zu schaden, deren Erzeugung — wie die der Klägerinnen — in dem von der Kommission als Referenzperiode gewählten einzelnen Wirtschaftsjahr extrem gering gewesen sei. Die Klägerinnen erfüllten somit sehr wohl die Voraussetzung, von diesen Vorschriften unmittelbar und individuell betroffen zu sein; dies sei ausreichend, um gemäß Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages deren Nichtigerklärung beantragen zu können.

6 Die Kommission macht vor allem geltend, da die angegriffenen Vorschriften als Verordnungen erlassen worden seien, könne ihre Nichtigerklärung nur beantragt werden, soweit sie ihrem Inhalt nach tatsächlich Entscheidungen darstellten. Nach Ansicht der Kommission haben die fraglichen Vorschriften, durch die allgemein geltende Bestimmungen aufgestellt würden, jedoch durchaus den Charakter von Verordnungen im Sinne des Artikels 189 des Vertrages. Mit der Entscheidung für das Wirtschaftsjahr 1978/79 als Referenzperiode habe sie die Erzeugung auf einen so niedrigen Stand wie in diesem Wirtschaftsjahr begrenzen und sie auf diesem Niveau stabilisieren wollen. Es sei möglich, keineswegs aber ungerechtfertigt, daß eine solche Begrenzung die Grenzproduzenten von der Art der Klägerinnen härter treffe als z. B. die Genossenschaften. Dies bedeute jedoch nicht, daß die Klägerinnen im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 individuell betroffen seien; letzteres bestreitet die Kommission entschieden.

7 Nach Artikel 173 Absatz 2 können die einzelnen u. a. gegen jede Entscheidung vorgehen, die sie, obwohl sie als Verordnung ergangen ist, unmittelbar und individuell betrifft. Mit dieser Bestimmung soll insbesondere verhindert werden, daß die Gemeinschaftsorgane allein durch die Wahl der Form der Verordnung die Klage eines einzelnen gegen die Entscheidung ausschließen können, die ihn unmittelbar und individuell betrifft; auf diese Weise soll klargestellt werden, daß die Wahl der Form die Rechtsnatur einer Handlung nicht ändern kann.

8 Nach Artikel 189 Absatz 2 des Vertrages ist das die Verordnung von der Entscheidung unterscheidende Merkmal die allgemeine Geltung. Da die Änderung der Verordnung Nr. 1530/79 durch Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1732/79 hinsichtlich der Angaben, durch die der Beihilfeantrag zu ergänzen ist, ausschließlich eine Folge der in Artikel 1 der Verordnung Nr. 1731/79 vorgesehenen Begrenzung ist, braucht nur die Rechtsnatur der zuletzt genannten Bestimmung geprüft zu werden.

9 Eine Bestimmung, durch die die Gewährung der Produktionsbeihilfen für ein bestimmtes Erzeugnis für alle Erzeuger auf einen für alle gleichen Prozentsatz ihrer jeweiligen Erzeugungsmenge während ein und desselben vergangenen Zeitraums begrenzt wird, ist ihrer Rechtsnatur nach eine Maßnahme mit allgemeiner Geltung im Sinne von Artikel 189 des Vertrages. Sie ist nämlich auf objektiv bestimmte Sachverhalte anwendbar und zeitigt Rechtswirkungen für allgemein und abstrakt umrissene Personengruppen. Sie verliert ihren Charakter als Verordnung nicht schon dadurch, daß sich die Erzeuger, denen die so begrenzte Beihilfe zugute kommt, der Zahl nach oder sogar namentlich bestimmen lassen.

10 Der Umstand, daß die Wahl der Referenzperiode für die Klägerinnen, deren Produktion aufgrund ihres Produktionsprogramms von einem Wirtschaftsjahr zum anderen erheblichen Schwankungen unterliegt, von besonderer Bedeutung ist, reicht ebenfalls nicht aus, um ihnen den Klageweg zu eröffnen. Die Klägerinnen haben auch nicht das Vorliegen von Umständen nachgewiesen, die dafür sprächen, daß diese Wahl, deren Vereinbarkeit mit den Verordnungen des Rates, vor allem mit der Grundverordnung, ausschließlich eine Frage der Begründetheit ist, als eine gerade ihnen gegenüber ergangene Entscheidung anzusehen ist, die ihnen als solche den Klageweg des Artikels 173 Absatz 2 eröffnen würde.

11 Somit greift die Einrede durch, welche die Kommission hinsichtlich der Anträge auf Nichtigerklärung der fraglichen Bestimmungen der beiden Verordnungen erhoben wird.

12 Hilfsweise beantragen die Klägerinnen, jede eventuelle Maßnahme der Kommission aufzuheben, die darauf abzielt, den Gesamtbetrag der Beihilfe für die Produktion von in Sirup haltbar gemachten Williamsbirnen im Verhältnis von 36 % zu 64 % unter den französischen und den italienischen Erzeugern aufzuteilen. Sie machen geltend, die mit den Hauptanträgen angegriffenen Bestimmungen bezweckten aller Wahrscheinlichkeit nach die Durchführung einer derartigen Maßnahme, durch die die Beihilfegewährung an die italienischen Erzeuger beschränkt werden solle. Die Kommission trägt vor, die von den Klägerinnen genannten Prozentsätze gäben zwar tatsächlich die Anteile an der Geamterzeugungsmenge in der Referenzperiode wieder, wie sie sich aus den seinerzeitigen Angaben der französischen und italienschen Behörden errechne; es gebe aber keine Maßnahme der Kommission, durch die die Beihilfegewährung für Italien auf einen bestimmten Prozentsatz der Gesamterzeugung der Wirtschaftsjahre begrenzt werde, für die die Beihilfe zu gewähren sei.

13 Tatsächlich ist weder im normativen Teil noch in den Begründungserwägungen der Verordnungen über die Produktionsbeihilfe für Williamsbirnen von einer Aufteilung der Beihilfe zwischen den französischen und den italienischen Erzeugern die Rede; auch hat sich im Verfahren nicht gezeigt, daß es eine andere Maßnahme der Kommission gäbe, die eine pauschale, nicht der tatsächlichen Erzeugung in der Referenzperiode entsprechende Aufteilung zur Folge hätte. Somit ist der Antrag auf Nichtigerklärung gegenstandslos und die Klage auch insoweit als unzulässig abzuweisen.

Kosten

14 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerinnen mit ihrer Klage unterlegen sind, sind sie zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klagen werden als unzulässig abgewiesen.**

2. **Die Klägerinnen haben die Kosten des Verfahrens zu tragen.**

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. Juni 1980.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 7. MAI 1980 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Wir haben es hier zu tun mit einem Antrag der Kommission nach Artikel 91 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes auf Vorabentscheidung über eine Einrede gegen die Zulässigkeit zweier nach Artikel 173 EWG-Vertrag gegen die Kommission erhobener Klagen. Bei den Klägerinnen in diesen beiden Rechtssachen (die durch Beschluß des Gerichtshofes verbunden worden sind) handelt es sich um die beiden italienischen Firmen Calpak S.p.A., Bologna, und Società Emiliana Lavorazione Frutta S.p.A., Ra-

1 — Aus dem Englischen übersetzt.