URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 5. MAI 1977 [1]

Koninklijke Scholten Honig NV gegen Rat und Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Rechtssache 101/76

Leitsätze

Handlungen eines Organs — Verordnung — Begriff

Eine Maßnahme, die auf objektiv bestimmte Sachverhalte anwendbar ist und Rechtswirkungen für allgemein und abstrakt umrissene Personengruppen zeitigt, ist eine Verordnung.
Eine Maßnahme verliert 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.
Daß sich eine Rechtsvorschrift auf die Einzelpersonen, auf die sie anwendbar ist, im konkreten Fall unterschiedlich auswirken kann, nimmt ihr den Verordnungscharakter dann nicht, wenn ihr Tatbestand objektiv bestimmt ist.

In der Rechtssache 101/76

KONINKLIJKE SCHOLTEN HONIG NV und ihre Tochtergesellschaften, Amsterdam, aan de Kabelweg, Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte P. C. van den Hoek und D. J. Gijlstra, zugelassen in Amsterdam, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Rechtsanwalt J. C. Wolter, 2, rue Goethe,

Klägerin,

gegen

RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch den Direktor im juristischen Dienst Daniel Vignes, Beistand: Herr Gijsbertus Peeters, Rechtsberater des Rates, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Herr J. N. van den Houtten, Direktor der juristischen Abteilung der Europäischen Investitionsbank, 2, place de Metz,

Beklagter,

1 — Verfahrenssprache: Niederländisch.

und

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater H. H. J. Bourgeois, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Herr M. Cervino, Rechtsberater der Kommission, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

Beklagte,

wegen — im gegenwärtigen Verfahrensstadium — Zulässigkeit einer Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 des Rates vom 27. Juli 1976 (ABl. 1976, L 206, S. 3) zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 über die Erstattungen bei der Erzeugung für Getreide und Reis (ABl. 1975, L 281, S. 57) sowie der Verordnung (EWG) Nr. 2158/76 der Kommission vom 31. August 1976 (ABl. 1976, L 241, S. 21) über bestimmte Durchführungsvorschriften zu der Verordnung des Rates

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und P. Pescatore, der Richter J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco und A. Touffait,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt und der Vortrag der Parteien im schriftlichen Verfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Sachverhalt

Die vorliegende Rechtssache betrifft einen unter den Bezeichnungen Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt, Isoglukose oder Isomerose bekannten Süßstoff.

Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt ist ein aus Getreidestärke, zumeist aus Maisstärke hergestelltes Erzeugnis. Seine Eigenschaften entsprechen anscheinend denen des Invertzuckers, das heißt des bei der Erzeugung von Nahrungsmitteln verwendeten Zuckersirups. Die Entwick-

lung dieses Erzeugnisses nahm ihren Anfang in den Vereinigten Staaten, wo ein Mangel an Zucker, jedoch ein Überfluß an Getreide besteht. Seine Herstellung wurde im Anschluß an die Hausse der Zuckerpreise und den Zuckermangel interessant. In den Vereinigten Staaten entfällt auf dieses Erzeugnis bereits ein wesentlicher Teil des Zuckerverbrauchs der Industrie.

Im Gemeinsamen Markt ist die Erzeugung von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt infolge der Erstattung bei der Erzeugung für Getreidestärke ebenfalls rentabel geworden und kann unter Umständen eine Bedrohung für die Zukkerindustrie darstellen. Das Erzeugnis wird gegenwärtig von drei oder vier Unternehmen und deren Tochtergesellschaften hergestellt. Andere Gesellschaften sind an der Herstellung interessiert. Nach Ansicht der Klägerin, der bisher vom Rat nicht widersprochen wurde, ist der technische und wirtschaftliche Mindestaufwand so erheblich, daß diese Gesellschaften mit der Produktion nicht vor Ablauf von zwei Jahren beginnen können.

Wie sich aus den Akten ergibt, befaßte die sich bedroht fühlende Zuckerindustrie die Gemeinschaftsbehörden.

Durch die beiden umstrittenen Verordnungen wurde daraufhin die Höhe der Erstattung bei der Erzeugung für bei der Herstellung von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt verwendete Getreidestärke für das Wirtschaftsjahr 1976/77 herabgesetzt; für das Wirtschaftsjahr 1977/78 wurde die völlige Abschaffung der Erstattung vorgesehen.

Der bedeutendste Hersteller von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt, die Koninklijke Scholten Honig NV, hat mit einer am 20. Oktober 1976 beim Gerichtshof eingereichten Klage die Nichtigerklärung der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts beantragt, in der die Herabsetzung und Abschaffung der Erstattungen bei der Erzeugung vorgesehen sind.

Der Rat und die Kommission haben hiergegen die Einrede der Unzulässigkeit erhoben und dies unter anderem mit der allgemeinen Natur der fraglichen Handlungen begründet.

2. Vorschriften des Gemeinschaftsrechts

Die Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. 1975, L 281, S. 1) enthält folgende Begründungserwägung:

„In Anbetracht der besonderen Lage auf dem Markt für Getreidestärke, Kartoffelstärke und für Glukose, die durch ‚direkte Hydrolyse' gewonnen wurden, kann es sich als notwendig erweisen, eine Erstattung bei der Erzeugung derart vorzusehen, daß die von dieser Industrie verwendeten Grundstoffe ihr zu einem Preis zur Verfügung gestellt werden können, der unter demjenigen liegt, der sich aus der Regelung der Abschöpfungen und der gemeinsamen Preise ergeben würde."

Artikel 11 bestimmt deshalb:

„(1) Eine Erstattung bei der Erzeugung kann gewährt werden:
   a) für Mais und Weichweizen, die in der Gemeinschaft zur Herstellung von Getreidestärke verwendet werden,
   b) für Kartoffelstärke,
   c) für Grobgrieß und Feingrieß von Mais, die in der Gemeinschaft für die Glukoseherstellung durch ‚direkte Hydrolyse' verwendet werden.

(2) .....

(3) Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit die Regeln für die Durchführung dieses Artikels und den Betrag der Erstattung bei der Erzeugung fest."

In Ausführung dieser Vorschrift hat der Rat durch die Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 vom 29. Oktober 1975 (ABl. L 281, S. 57) Durchführungsvorschriften erlassen und die Höhe der Erstattung bei der Erzeugung für zur Stärkeherstellung

bestimmte Getreidearten auf 10,00 Rechnungseinheiten je t Mais, 16,30 Rechnungseinheiten je t Weichweizen und 12,30 Rechnungseinheiten je t Bruchreis festgesetzt.

Durch die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 vom 27. Juli 1976 (ABl. vom 31. Juli 1976, L 206, S. 3) hat der Rat die Verordnung Nr. 2742/75 geändert.

Die Begründungserwägungen dieser Verordnung lauten folgendermaßen:

„Die Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die Erstattungen bei der Erzeugung für Getreide und Reis setzt den Betrag der Erstattungen bei der Erzeugung fest. Angesichts der Situation, die zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1976/77 — insbesondere infolge der Anwendung der gemeinsamen Preise für Getreide und Reis für dieses Wirtschaftsjahr — eintreten wird, ist eine Erhöhung der Erstattungen bei der Erzeugung erforderlich. In Anbetracht der Zielsetzung des Systems der Erstattungen bei der Erzeugung erscheint es jedoch angezeigt, für die bei der Herstellung von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt verwendeten Erzeugnisse keine solche Erhöhung vorzunehmen. Das geeignetste Mittel zur Durchführung dieser Maßnahme besteht darin, vorzusehen, daß der Betrag der Erhöhung der Erstattungen bei der Erzeugung entsprechend dem verwendeten Erzeugnis bei den betreffenden Herstellern wiedereingezogen wird."

Gemäß Artikel 1 werden die Erstattungen erhöht und auf folgende Beträge festgesetzt:
— 14 Rechnungseinheiten je t Mais
— 20 Rechnungseinheiten je t Weichweizen
— 17,20 Rechnungseinheiten je t Bruchreis.

Gemäß Artikel 2 dieser Verordnung wird die Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 durch einen neuen Artikel 5a ergänzt, wonach die Erstattung bei der Erzeugung für ein einziges durch Verarbeitung von Getreidestärke hergestelltes Erzeugnis, nämlich Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt, herabgesetzt wird. Die Höhe der Erstattung für Getreidestärke, die bei der Herstellung dieses Erzeugnisses verarbeitet wird, bleibt gegenüber dem vorangegangenen Wirtschaftsjahr unverändert; vom Wirtschaftsjahr 1977/78 ab wird überhaupt keine Erstattung mehr gewährt.

Nach Absatz 3 des neuen Artikels 5a ziehen die Mitgliedstaaten die Differenz zwischen dem Betrag der Erstattung bei der Herstellung für Getreidestärke, die zu Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt verarbeitet wird, und dem Betrag für zu anderen Zwecken verwendete Getreidestärke bei den Herstellern von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt ein.

Die Kommission hat am 31. August 1976 die Verordnung (EWG) Nr. 2158/76 über bestimmte Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 (ABl. L 241, S. 21) erlassen.

3. Verfahren

Die am 20. Oktober 1976 beim Gerichtshof eingereichte Klage richtet sich gegen die Rechtmäßigkeit des Artikels 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 des Rates sowie der Durchführungsverordnung der Kommission.

Mit einem am 29. Oktober 1976 beim Gerichtshof eingetragenen Schriftsatz hat der Rat gegenüber den Klageanträgen die Einrede der Unzulässigkeit erhoben.

Mit einem am 22. November 1976 beim Gerichtshof eingereichten Schriftsatz hat auch die Kommission die Einrede der Unzulässigkeit erhoben.

II — Anträge der Parteien

Der Rat und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften beantragen,
— die Klage 101/76 für unzulässig zu erklären und die Klägerin zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Die Klägerin beantragt,
— die Klage für zulässig zu erklären.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Der Rat macht für die Unzulässigkeit der Klage zwei Gründe geltend: Nichteinhaltung der Klagefrist und die allgemeine Natur der Handlung.

Was die Nichteinhaltung der Klagefrist betrifft, so trägt er vor, die Klage hätte auch bei Berücksichtigung der Fristverlängerung wegen räumlicher Entfernung spätestens am 6. Oktober 1976 in das Register eingetragen werden müssen. Da sie erst am 20. Oktober eingereicht worden sei, sei sie verspätet. Im Hinblick darauf, daß die Klägerin immer noch die Möglichkeit habe, die Durchführungsverordnung der Kommission unter Berufung auf die Rechtswidrigkeit der Verordnung des Rates auf der Grundlage des Artikels 184 anzugreifen, stellt der Rat die Entscheidung insoweit in das Ermessen des Gerichtshofes.

Was die allgemeine Natur der Handlung des Rates betrifft, so trägt dieser in tatsächlicher Hinsicht vor, aus den von der Klägerin vorgelegten Unterlagen ergebe sich, daß Unternehmen aus sieben Mitgliedstaaten als gegenwärtige oder potentielle Hersteller von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt durch diese Verordnungen betroffen sein könnten.

Der Rat führt aus, die angegriffenen Verordnungen könnten nicht als Entscheidungen angesehen werden, die lediglich in die Form von Verordnungen gekleidet worden seien, ferner beträfen sie die Klägerinnen nicht unmittelbar und individuell. Jedenfalls sei die Klage nur von einem der durch das Bündel von Entscheidungen betroffenen Unternehmen eingereicht worden, wohingegen andere diese zwar nicht anerkannt, sie aber auch nicht angefochten hätten. Dies schwäche die Stellung der Klägerin.

Die Klägerin sei weder individuell noch unmittelbar betroffen.

Der Rat untersucht zunächst die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Auslegung des Begriffs „individuell" in den Rechtssachen 16-17/62 *(Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes,* Slg. 1962, 961), Rechtssache 25/62 *(Plaumann,* Slg. 1963, 211), Rechtssache 1/64 *(Glucoseries réunies,* Slg. 1964, 883), Rechtssache 40/64 *(Sgarlata,* Slg. 1965, 295), wo Klagen von Einzelpersonen für unzulässig erklärt worden waren.

Es sei unerheblich, daß die Klägerin das einzige Unternehmen sei, das von der Vorschrift des Gemeinschaftsrechts tatsächlich berührt werde, sobald sich herausstelle, daß die Vorschrift allgemeine Geltung haben solle. Andere Personen als die Adressaten könnten von einer Entscheidung nur dann individuell betroffen werden, wenn diese Entscheidung sie wegen bestimmter, nur ihnen eigentümlicher Eigenschaften oder wegen eines Sachverhalts berühre, der sie von allen übrigen Personen abhebe und damit in ähnlicher Weise wie die Adressaten individualisiere.

Der Rat untersucht alsdann die wenigen Urteile, in denen der Gerichtshof das individuelle Betroffensein einzelner durch eine Handlung der Kommission oder des Rates bejaht habe: verbundene Rechtssachen 106-107/63 *(Alfred Töpfer und Getreide-Import-Gesellschaft,* Slg. 1965, 557), Rechtssache 62/70 *(Bock,* Slg. 1971, 897), Rechtssachen 41-44/70 *(International Fruit Company,* Slg. 1971, 411), Rechtssache 100/74 *(Société CAM,* Slg. 1975, 1393).

Aus der Untersuchung dieser Rechtsprechung schlußfolgert der Rat, Einzelpersonen könnten nur dann als von einer Verordnung individuell betroffen angesehen werden, wenn sie den Nachweis führen könnten, daß es sich bei dieser Verordnung in Wahrheit um eine an sie gerichtete Entscheidung handele. Der typische

Fall liege dann vor, wenn eine Verordnung eine bestimmte und bekannte Anzahl von Wirtschaftsteilnehmern erfasse, welche auf Grund eines individuellen Verhaltens feststünden.

Die Anzahl der von einer Gemeinschaftsregelung betroffenen Wirtschaftsteilnehmer, so gering sie auch sein möge, könne kein Kriterium für die Beurteilung der Natur der betreffenden Handlung — Verordnung oder Entscheidung — sein. Es komme nicht darauf an, daß es zur Zeit des Erlasses der Handlung oder später möglich sei, die Anzahl oder sogar die Identität der Rechtssubjekte zu bestimmen, auf die die betreffende Handlung anwendbar sei.

In der vorliegenden Rechtssache werde die klagende Gesellschaft wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer objektiv bestimmten Gruppe von Maßnahmen betroffen, welche auf die von ihr hergestellten Erzeugnisse Anwendung fänden. Sie werde somit allein aufgrund ihrer Eigenschaft als Herstellerin von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt erfaßt, d. h. aufgrund einer industriellen Tätigkeit, die, obgleich sie hochspezialisiert sei und von einer begrenzten Anzahl von Unternehmen ausgeübt werde, doch jederzeit von jedermann ausgeübt werden könne, somit also nicht geeignet sei, die Klägerin von allen übrigen Personen abzuheben und damit in ähnlicher Weise wie den Adressaten zu individualisieren.

Das rein numerische Kriterium könne nicht zur Qualifizierung einer Handlung als Verordnung oder Entscheidung herangezogen werden: Rechtssache 6/68 *(Zuckerfabrik Watenstedt,* Slg. 1968, 611), Rechtssache 64/69 *(Compagnie française commerciale et financière,* Slg. 1970, 221).

Die angegriffenen Verordnungen bezweckten die Regelung der Erstattungen bei der Erzeugung für bestimmte Erzeugnisse aus Getreide und Reis und beträfen somit die potentiellen Wirtschaftsteilnehmer, die ihre Tätigkeit auf diesen Gebieten ausübten. Für die Feststellung, daß eine Verordnung in Wahrheit nichts anderes als eine individuelle Entscheidung sei, dürfe allein auf das „Absichtsmerkmal" abgestellt werden. Der Umstand, daß weitgehende technologische Kenntnisse für die Herstellung der fraglichen Erzeugnisse erforderlich seien, sowie der Umstand, daß das betreffende Verfahren patentiert sei und es unvermeidlicherweise einiger Zeit bedürfe, bevor andere Unternehmen dieses Erzeugnis herstellen könnten, erbrächten in keiner Weise den Beweis für das Bestehen eines individuell ausgerichteten Interesses im vorliegenden Fall und damit für das Vorliegen eines Bündels von Entscheidungen in den angefochtenen Verordnungen.

Abschließend führt der Rat aus, wolle man einer Regelung über die gemeinsame Marktorganisation auf einem Landwirtschaftssektor den Verordnungscharakter allein deshalb absprechen, weil sie ein Erzeugnis betreffe, dessen Erzeuger sich infolge bestimmter tatsächlicher Umstände von allen übrigen Personen abhöben, so werde der Begriff der „Entscheidung" in einem Maße ausgedehnt, daß das System des Vertrages gefährdet würde, der Nichtigkeitsklagen einzelner nur gegen individuelle, an sie gerichtete Entscheidungen oder gegen Handlungen zulasse, welche sie in ähnlicher Weise träfen.

Was den Ausdruck „unmittelbar" angehe, so ergebe die Untersuchung der Rechtsprechung des Gerichtshofes, daß die Klägerin in der vorliegenden Rechtssache nicht unmittelbar betroffen sei. Es handele sich im vorliegenden Fall um Vorschriften, durch die die Mitgliedstaaten ermächtigt würden, die Erstattungsbeträge von den Herstellern wiedereinzuziehen. Die Hersteller würden somit durch die betreffenden Verordnungen des Rates und der Kommission nicht unmittelbar, sondern ausschließlich mittelbar durch die vorgenannten innerstaatlichen Maßnahmen betroffen.

Der Umstand, daß sich die Rolle der Mitgliedstaaten auf den Erlaß einfacher

Durchführungsmaßnahmen beschränke, reiche nicht aus, um ein unmittelbares Interesse nachzuweisen. Der Rat führt aus, in den Fällen, in denen der Gerichtshof anerkannt habe, daß einzelne „unmittelbar betroffen" gewesen seien, hätten sich die Betroffenen im Hinblick auf die angegriffene Handlung in einer besonderen tatsächlichen Lage befunden. In jenen Fällen hätten die Klägerinnen entweder Einfuhrgenehmigungen oder Bescheinigungen beantragt oder sich von einer anderen Gruppe von Marktteilnehmern unterschieden.

Der Begriff der „unmittelbaren Geltung" in Artikel 189 des Vertrages dürfe mit den Worten „unmittelbar betreffen" in Artikel 173 Absatz 2 nicht vermengt werden. „Unmittelbar betroffen" im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 bedeute, in spezifischer Weise aufgrund besonderer Umstände berührt zu sein. Diesen besonderen Umständen liege zumeist das individuelle Verhalten des Betroffenen zugrunde.

Im vorliegenden Fall befinde sich die Klägerin keinesfalls in einer derartigen Lage. Sie werde durch die von ihr angegriffenen Verordnungen nur deshalb betroffen, weil sie Erzeugnisse herstelle, auf die die Maßnahmen anwendbar seien. Sie sei ferner nicht die einzige Herstellerin dieses Erzeugnisses. Es könne allenfalls gesagt werden, daß sie in „passiver" Weise betroffen sei, wie dies bei der überwiegenden Mehrzahl der natürlichen oder juristischen Personen der Fall sei, auf die bestimmte Rechtsvorschriften Anwendung fänden.

Vorbringen der Kommission

Die Kommission schließt sich dem Antrag des Rates an, zunächst eine Entscheidung über die Zulässigkeit der Klage herbeizuführen, ohne auf die Begründetheit einzugehen. Es bestehe kein Grund, auf der Ebene der Zulässigkeit im Hinblick auf die Natur der beiden Handlungen die Verordnung der Kommission anders zu behandeln als die des Rates.

Zur Beantwortung der Klage verweist die Kommission deshalb auf die Verteidigungsmittel des Rates. Sollte der Gerichtshof nicht der Ansicht sein, daß die Beurteilung der beiden Verordnungen miteinander zu verknüpfen sei, und demgemäß dem Zwischenantrag des Rates, aber nicht dem der Kommission stattgeben, so beantragt die Kommission, ihre Einrede nicht zu verwerfen, sondern die Entscheidung darüber mit der Entscheidung über die Begründetheit zu verbinden.

Erwiderung der Klägerin

In ihrer Erwiderung trägt die Klägerin folgendes vor:

Was die Verspätung betreffe, so habe der Umstand, daß die Verordnung des Rates ihrer Ansicht nach keine richtige Verordnung sei, nicht zur Folge, daß für die Prüfung der Klagefristen die Vorschrift des Artikels 81 § 1 der Verfahrensordnung nicht anwendbar sei. Erst nach der Veröffentlichung im Amtsblatt habe die Klägerin von der sogenannten Verordnung Kenntnis erlangen können. Die Frist für die Erhebung der Klage habe somit für die Klägerin erst am 15. August 1976 zu laufen begonnen, d. h. am 15. Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt. Rechne man zu diesem Datum zwei Monate und ferner die sechs Tage hinzu, die der Klägerin gemäß dem Beschluß über die Verlängerung der Verfahrensfristen mit Rücksicht auf die räumliche Entfernung zustünden, so ergebe sich der 21. Oktober 1976. Da die Klage in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes am 20. Oktober 1976 eingetragen worden sei, sei sie nach alledem nicht verspätet.

Was die aus der allgemeinen Natur der Handlung hergeleiteten Einwendungen betrifft, so macht die Klägerin geltend, die beiden streitigen Verordnungen hätten nur teilweise Verordnungscharakter und müßten im übrigen in Wahrheit als ein Bündel individueller Entscheidungen des Rates und der Kommission angesehen werden, die zwar in Form von Verordnungen erlassen worden seien, von

denen jedoch jede die Rechtsstellung der Klägerin und einer bestimmten Anzahl von Unternehmen mit Sitz in der Gemeinschaft, die sich in einer identischen Lage befänden, beeinflußten. Es gebe in der Gemeinschaft nur eine begrenzte Zahl von Herstellern von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt, und die gegenwärtige Zahl könne angesichts der erforderlichen Investitionen nicht in kurzer Zeit erhöht werden; im übrigen seien die hierzu erforderlichen Kenntnisse gegenwärtig und auch in Zukunft durch Patente geschützt.

Die Klägerin führt weiter aus, alle Betriebe, die gegenwärtig das betreffende Erzeugnis herstellten, gehörten zu einer von vier Unternehmensgruppierungen. In diesem Sinn sei der Vortrag der Klägerin zu verstehen, wonach es nur vier Unternehmen gebe, die das fragliche Erzeugnis herstellten.

Die Klägerin führt aus, die Maßnahmen des Rates berührten ihre Rechtsstellung infolge eines Sachverhalts, der sie von allen übrigen Personen abhebe und damit in ähnlicher Weise wie den Adressaten einer Entscheidung individualisiere.

Die Klägerin sei individuell betroffen, wenn die Entscheidung sie wegen bestimmter, nur ihr eigentümlicher Eigenschaften oder wegen eines Sachverhalts berühre, der sie von allen übrigen Personen abhebe und dadurch individualisiere.

Der Umstand, daß im Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahmen durch den Rat und die Kommission in der Gemeinschaft nur eine sehr begrenzte Anzahl von bekannten Unternehmen sich mit der Herstellung von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt befaßt habe, bekräftige die Ansicht der Klägerin, wonach sie selbst und die übrigen fraglichen Unternehmen von der Maßnahme individuell berührt worden seien.

Rat und Kommission hätten bei Erlaß der angegriffenen Maßnahme gewußt — oder hätten zumindest sehr wohl wissen können —, welche Unternehmen in der Gemeinschaft Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt herstellten. Dies werde durch den vom Rat vorgelegten Schriftwechsel bewiesen. Rat und Kommission hätten die angegriffene Maßnahme unter anderem erlassen, um auf lange Sicht eine Erhöhung der Zahl der Hersteller von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt zu verhindern.

Untersuche man die vom Rat und von der Kommission angewendete Rechtsetzungstechnik unter dem Gesichtspunkt des Absichtsmerkmals, so komme man notwendigerweise zu demselben Ergebnis.

Die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 des Rates enthalte Vorschriften allein für ein Nebenerzeugnis, die den Grundlagen der Regelung auf dem Stärkesektor in keiner Weise entsprächen. Der Rat habe durch diese Handlung eine Ausnahmeregelung für ein einziges Erzeugnis, die Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt, getroffen. Durch Individualisierung eines einzigen Enderzeugnisses habe der Rat auch die Hersteller dieses Erzeugnisses individualisiert.

Im Rahmen des Marktes für Stärke werde die Rechtsstellung der Hersteller von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt im Verhältnis zum Rest des betreffenden Industriezweiges verändert. Die fragliche Maßnahme ziehe allein und ausschließlich für Hersteller von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt Rechtsfolgen nach sich.

Diese Individualisierung werde im übrigen in besonderer Weise durch den Umstand unterstrichen, daß die Kommission am 4. Oktober 1976 eine Anhörung durchgeführt habe, um die Probleme der Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt zu diskutieren. Die Kommission habe zu dieser Anhörung keine allgemeine, abstrakt formulierte Einladung ergehen lassen, sondern unter anderem die Vertreter

der genau bestimmten Gruppe der Hersteller von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt eingeladen.

Die Klägerin bezieht sich auf die Schlußanträge des Generalanwalts in der Rechtssache 6/68 *(Zuckerfabrik Watenstedt,* Slg. 1968, 628-629). Entsprechend der vom Generalanwalt in dieser Rechtssache vertretenen Ansicht meint die Klägerin, die Maßnahme des Rates betreffe sie infolge „besonderer Umstände", die sie von allen übrigen Personen abhöben, und zwar wegen ihrer Produktionstätigkeit, nämlich der Herstellung von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt, die sie zusammen mit einer sehr begrenzten und feststellbaren Zahl weiterer Unternehmen innerhalb der Gemeinschaft ausübe. Sie trägt weiter vor, durch die Änderung der Erstattungsregelung sei ihr ein Schaden entstanden.

Die Klägerin ist der Ansicht, die technologischen Mindestvoraussetzungen für den Zugang zu dieser Produktion stellten eines der Elemente dar, denen zufolge sie bestimmte, nur ihr eigentümliche Eigenschaften aufweise und sich in einer tatsächlichen Lage befinde, die sie von allen übrigen Personen abhebe und damit in ähnlicher Weise individualisiere wie den Adressaten der Maßnahme.

Die Klägerin sei auch unmittelbar betroffen. Die Fassung des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1862/76 lasse den Mitgliedstaaten keinerlei Ermessensspielraum, da sich die Mitwirkung dieser Staaten in der rein technischen Durchführung erschöpfe. Als Herstellerin von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt sei die Klägerin deshalb durch die angegriffene Maßnahme unmittelbar betroffen; ihre Klage sei mithin zulässig.

Mündliche Verhandlung

In der öffentlichen Sitzung vom 1. März 1977 haben die Parteien mündliche Ausführungen gemacht. Für den Rat hat Herr Daniel Vignes den Gerichtshof gebeten, die mit der Verspätung der Klage begründete Rüge als nicht erhoben zu betrachten. Der Rat sei einem Irrtum bei der Berechnung unterlegen.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 22. März 1977 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit der am 20. Oktober 1976 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragenen Klage wird die Nichtigerklärung von Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 des Rates vom 27. Juli 1976 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 über die Erstattungen bei der Erzeugung für Getreide und Reis (ABl. 1976, L 206, S. 3) sowie der Verordnung (EWG) Nr. 2158/76 der Kommission vom 31. August 1976 über bestimmte Durchführungsvorschriften zu der Verordnung des Rates (ABl. 1976, L 241, S. 21) begehrt.

2/4 Nach Auffassung des Rates ist die Klage unzulässig, soweit sie sich gegen die Verordnung Nr. 1862/76 wendet, da sie gegen eine Handlung von allgemeiner Geltung gerichtet sei, welche die Klägerin nicht unmittelbar und individuell betreffe; er hat vor der Verhandlung zur Begründetheit eine entsprechende

Einrede erhoben. Die Kommission vertritt die Ansicht, die Frage der Zulässigkeit der Klage sei für die Verordnungen Nr. 1862/76 und Nr. 2158/76 identisch, da beide Verordnungen den gleichen „Rechtsnormcharakter" im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag hätten. Sie macht sich die Verteidigungsmittel des Rates ausdrücklich zu eigen.

5/7 Gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag kann eine Privatperson gegen eine Entscheidung Klage erheben, die an sie ergangen ist oder, obwohl sie als Verordnung oder als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen ist, sie unmittelbar und individuell betrifft. Mit dieser Bestimmung soll insbesondere verhindert werden, daß die Gemeinschaftsorgane allein durch die Wahl der Verordnungsform die Klage eines einzelnen gegen eine Entscheidung ausschließen können, die ihn unmittelbar und individuell betrifft. Die Wahl der Form kann die Rechtsnatur der Handlung nicht ändern.

8/11 Um über die Zulässigkeit der Klage entscheiden zu können, muß daher untersucht werden, ob es sich bei den angegriffenen Handlungen um Verordnungen oder um Entscheidungen im Sinne von Artikel 173 des Vertrages handelt. Nach Artikel 189 Absatz 2 des Vertrages ist das die Verordnung von der Entscheidung unterscheidende Merkmal die allgemeine Geltung. Die angefochtenen Handlungen sind somit auf ihre Rechtsnatur und insbesondere darauf zu untersuchen, welche Rechtswirkungen sie erzeugen sollen oder tatsächlich erzeugen. Hierbei sind die streitigen Vorschriften im Rahmen der Regelung der Erstattungen bei der Erzeugung für Getreidestärke zu betrachten.

12/13 Nach der neunten Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. 1975, L 281, S. 1) kann es sich „in Anbetracht der besonderen Lage auf dem Markt für Getreidestärke, Kartoffelstärke und für Glukose, die durch ‚direkte Hydrolyse' gewonnen wurden, ... als notwendig erweisen, eine Erstattung bei der Erzeugung derart vorzusehen, daß die von dieser Industrie verwendeten Grundstoffe ihr zu einem Preis zur Verfügung gestellt werden können, der unter demjenigen liegt, der sich aus der Regelung der Abschöpfungen und der gemeinsamen Preise ergeben würde". Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung sieht vor, daß eine Erstattung bei der Erzeugung für Mais und Weichweizen, die in der Gemeinschaft zur Herstellung von Getreidestärke verwendet werden, gewährt werden kann.

14 In Durchführung dieser Vorschrift hat der Rat durch die Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 vom gleichen Tage (ABl. 1975, L 281, S. 57) den Betrag der Erstattung bei der Erzeugung festgesetzt.

15/18 Durch die Verordnung (EWG) Nr. 1862/76 vom 27. Juli 1976 hat der Rat die Verordnung Nr. 2742/75 aus folgenden Erwägungen geändert: „Angesichts der Situation, die zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1976/77 — insbesondere infolge der Anwendung der gemeinsamen Preise für Getreide und Reis für dieses Wirtschaftsjahr — eintreten wird, ist eine Erhöhung der Erstattungen bei der Erzeugung erforderlich. In Anbetracht der Zielsetzung des Systems der Erstattungen bei der Erzeugung erscheint es jedoch angezeigt, für die bei der Herstellung von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt verwendeten Erzeugnisse keine solche Erhöhung vorzunehmen. Das geeignetste Mittel zur Durchführung dieser Maßnahme besteht darin, vorzusehen, daß der Betrag der Erhöhung der Erstattungen bei der Erzeugung entsprechend dem verwendeten Erzeugnis bei den betreffenden Herstellern wiedereingezogen wird". Artikel 1 dieser Verordnung sieht eine Erhöhung der Erstattungen vor; gleichzeitig wird gemäß Artikel 2 der Verordnung, wonach die Verordnung (EWG) Nr. 2742/75 durch einen neuen Artikel 5a ergänzt wird, die Erstattung bei der Erzeugung für ein einziges auf der Grundlage von Getreidestärke hergestelltes Erzeugnis — Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt — herabgesetzt. Nach dieser Vorschrift bleibt die Höhe der Erstattung für die zur Herstellung dieses Erzeugnisses verarbeitete Getreidestärke gegenüber dem vorangegangenen Wirtschaftsjahr unverändert; vom Wirtschaftsjahr 1977/78 an soll die Erstattung ganz entfallen. Nach Absatz 3 des neuen Artikels 5a ziehen die Mitgliedstaaten die Differenz zwischen dem Betrag der Erstattung bei der Erzeugung für Getreidestärke, die zur Herstellung von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt verwendet wird, und dem Betrag für die zu anderen Zwecken verwendete Getreidestärke bei den Herstellern wieder ein.

19 In Artikel 2 der Verordnung Nr. 1862/76 wird somit durch den Mechanismus der „Wiedereinziehung" in Wahrheit für Erzeugnisse, die später zur Herstellung von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt verwendet werden, die Erhöhung der Erstattung bei der Erzeugung für das Wirtschaftsjahr 1976/77 versagt und die Erstattung vom darauffolgenden Wirtschaftsjahr an abgeschafft.

20/22 Eine Verordnung, in der die Erstattung bei der Erzeugung für ein bestimmtes, auf der Grundlage von Getreide und Reis hergestelltes Erzeugnis für ein gesamtes Wirtschaftsjahr herabgesetzt und vom darauffolgenden Wirtschaftsjahr an beseitigt wird, ist ihrer Rechtsnatur nach eine Maßnahme allgemeiner Geltung im Sinne von Artikel 189 des Vertrages, da sie auf objektiv bestimmte Sachverhalte anwendbar ist und Rechtswirkungen für allgemein und abstrakt umrissene Personengruppen zeitigt. Sie betrifft die Klägerin nur in ihrer Eigenschaft als Herstellerin von Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt ohne jede weitere Spezifizierung.

23/25 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 auf Grund eines objektiven Tatbestands rechtlicher oder tatsächlicher Art anwendbar ist, den sie bestimmt. Daß sich eine Rechtsvorschrift auf die Einzelpersonen, auf die sie anwendbar ist, im konkreten Fall unterschiedlich auswirken kann, nimmt ihr ihren Verordnungscharakter dann nicht, wenn ihr Tatbestand objektiv bestimmt ist. Wollte man einer Regelung über Erstattungen bei der Erzeugung den Verordnungscharakter allein deshalb absprechen, weil sie ein bestimmtes Erzeugnis betrifft und dessen Hersteller auf Grund eines Sachverhalts erfaßt, der sie gegenüber allen anderen Personen abgrenzt, so würde dadurch der Entscheidungsbegriff in einem Maße ausgedehnt, daß das System des Vertrages gefährdet wäre, der Nichtigkeitsklagen des einzelnen nur gegen individuelle, an ihn gerichtete Entscheidungen oder gegen Maßnahmen zuläßt, die ihn in ähnlicher Weise treffen.

26 Die von der Kommission erhobene Einrede muß aus denselben Gründen Erfolg haben.

27 Die Klage ist somit als unzulässig abzuweisen.

Kosten

28/30 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zu verurteilen, die Kosten des Verfahrens zu tragen. Die klagende Partei ist mit ihrem Vorbringen unterlegen. Sie ist daher zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.

2. Die Klägerin wird verurteilt, die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. Mai 1977.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 22. MÄRZ 1977

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In dem Verfahren, das uns heute beschäftigt, geht es um eine Regelung, die die Gewährung von Zuschüssen, von sogenannten Produktionserstattungen, bei der Herstellung eines bestimmten, aus Stärke von Mais, Weichweizen und Kartoffeln gewonnenen Erzeugnisses, nämlich der Glukose mit hohem Fruchtzuckergehalt, betrifft.

Eine derartige Erstattungsregelung sieht die Ratsverordnung Nr. 2727/75 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 281 vom 1. 11. 1975, S. 1) in Artikel 11 grundsätzlich vor; es heißt dort:

„Eine Erstattung bei der Erzeugung kann gewährt werden
a) für Mais und Weichweizen, die in der Gemeinschaft zur Herstellung von Getreidestärke verwendet werden,
b) für Kartoffelstärke,
c) für Grobgrieß und Feingrieß von Mais, die in der Gemeinschaft für die Glukoseherstellung durch ‚direkte Hydrolyse' verwendet werden.
....."

Mit Rücksicht auf die besondere Lage auf dem Markt der soeben genannten Stärkeerzeugnisse, nämlich um die Verarbeitungsindustrie in der Gemeinschaft im Verhältnis zu Drittlandprodukten und Substitutionserzeugnissen wettbewerbsfähig zu erhalten, soll diese Erstattungsregelung dafür sorgen, daß die von der genannten Industrie verwendeten Grundstoffe zu Preisen erworben werden können, die unter denen liegen, die sich aus der Gemeinschaftsregelung ergäben.

Zu dieser Regelung sind Durchführungsvorschriften in der Ratsverordnung Nr. 2742/75 vom 29. Oktober 1975 (ABl. L 281 vom 1. 11. 1975, S. 57) ergangen. Die Verordnung Nr. 2742/75 setzte außer-