2. Die Bekanntmachungen über regelmäßige Ausschreibungen für den Verkauf von gefrorenem Rindfleisch im Besitz der Interventionsstellen sind Rechtshandlungen von allgemeiner Tragweite, welche Rechte und Pflichten der Unternehmen, die an den auf diese Weise angekündigten Ausschreibungsverfahren teilnehmen möchten, im voraus in objektiver Weise festlegen.

3. Artikel 184 EWG-Vertrag ist der Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes, der jeder Partei das Recht gewährleistet, zum Zwecke der Nichtigerklärung einer sie unmittelbar und individuell betreffenden Entscheidung die Gültigkeit derjenigen früheren Rechtshandlungen der Gemeinschaftsorgane zu bestreiten, welche die Rechtsgrundlage für die angegriffene Entscheidung bilden, falls die Partei nicht das Recht hatte, gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag unmittelbar gegen diese Rechtshandlungen zu klagen, deren Folgen sie nunmehr erleidet, ohne daß sie ihre Nichtigerklärung hätte beantragen können. Das Anwendungsgebiet des genannten Artikels muß sich deshalb auf diejenigen Rechtshandlungen der Gemeinschaftsorgane erstrekken, die, obwohl nicht in Form einer Verordnung ergangen, gleichartige Wirkungen wie eine Verordnung entfalten und die aus diesen Gründen von keinem anderen Rechtssubjekt als den Organen und den Mitgliedstaaten im Rahmen des Artikels 173 angegriffen werden konnten.

4. Im Rahmen des von Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe b der Grundverordnung Nr. 805/68 des Rates in der Fassung der Verordnung Nr. 425/77 vorgesehenen „Koppelungs"-Systems soll der Vorteil aus der vollständigen Aussetzung der Abschöpfung auf das aus Drittländern eingeführte Gefrierfleisch von Rindern den in der Ratsverordnung bezeichneten Begünstigten, nämlich der Verarbeitungsindustrie, vorbehalten bleiben. Deshalb steht die Verordnung Nr. 2901/77 im Widerspruch zum Ziel des Artikels 14 neuer Fassung der Grundverordnung, soweit sie den Zugang zu diesem besonderen Einfuhrsystem Personen oder Unternehmen eröffnet, die außerhalb des Industriezweigs stehen, dem der Vorteil der vollständigen Aussetzung der Abschöpfung vorbehalten sein müßte.

5. Es trifft zwar zu, daß bei verschiedenen Arten von Ausschreibungen sowohl im nationalen als auch im Gemeinschaftsrecht Anonymität als Vorsichtsmaßnahme gefordert wird, insbesondere bei Ausschreibungsverfahren, bei denen die einzelnen Angebote einem Ermessen unterliegen; jedoch erscheint eine solche Vorsichtsmaßnahme dann überflüssig, wenn es sich um eine Ausschreibung betreffend den Verkauf von gefrorenem Rindfleisch im Besitz der Interventionsstellen handelt, deren Ergebnis nach einem Preis entschieden wird, den die Kommission aufgrund der Gesamtheit der Angebote und unter Berücksichtigung der Erfordernisse einer gerechten Aufteilung der Gesamtmenge auf die Unternehmen aus den verschiedenen Regionen der Gemeinschaft festsetzt. Dies gilt um so mehr, als auf die namentliche Feststellung der einzelnen Bieter nicht verzichtet werden kann, wenn man vermeiden will, daß ein und dieselbe Person mehrere Angebote einreicht.

In der Rechtssache 92/78

SIMMENTHAL S.P.A., mit Sitz in Aprilia (Italien), Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Emilio Cappelli und Paolo De Caterini, Rom, Zustellungsbe-

vollmächtigter in Luxemburg: Rechtsanwalt Charles Turk, 4, rue Nicolas Welter,

Klägerin,

unterstützt durch

REGIERUNG DER ITALIENISCHEN REPUBLIK, vertreten durch Botschafter Adolfo Maresca als Bevollmächtigten, Beistand: Vice-avvocato dello Stato Ivo Maria Braguglia, Zustellungsanschrift in Luxemburg: Sitz der italienischen Botschaft,

Streithelferin,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Kalbe als Bevollmächtigten, Beistand: Guido Berardis vom Juristischen Dienst, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 15. Februar 1978 (78/258/EWG) „zur Festsetzung von Mindestpreisen für den Verkauf von entbeintem gefrorenem Rindfleisch durch die Interventionsstellen gemäß Verordnung Nr. 2900/77 sowie zur Festsetzung der Mengen gefrorenen Rindfleisches zur Verarbeitung, die im ersten Vierteljahr 1978 zu Sonderbedingungen eingeführt werden dürfen", (ABl. L 69, S. 36)

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Ablauf des Verfahrens, die Anträge sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt

Die Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24) sieht in ihrem Artikel 13 Absatz 1 vor, daß bei der Einfuhr von gefrorenem genießbaren Rindfleisch der Tarifstelle 02.01 A II a 2 GZT in die Gemeinschaft eine Abschöpfung erhoben wird.

Jedoch sah Artikel 14 Absatz 1 dieser Verordnung in der ursprünglichen Fassung für zur Verarbeitung bestimmtes Gefrierfleisch (Vorderviertel und Teilstücke ohne Knochen oder mit Knochen) eine Sonderregelung bei der Einfuhr in Form einer vollständigen oder teilweisen Aussetzung der Abschöpfung vor. Die vollständige Aussetzung der Abschöpfung galt nach Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe a für Fleisch zur Herstellung von Konserven der Tarifstelle 16.02 B III b 1 GZT, die keine anderen charakteristischen Bestandteile als Rindfleisch und Gelee enthalten.

Am 14. Februar 1977 erließ der Rat die Verordnung Nr. 425/77 zur Änderung der Verordnung Nr. 805/68 (ABl. L 61, S. 1).

In der Erwägung, daß die Marktlage bei Rindfleisch in den letzten Jahren durch eine mit Preissteigerungen einhergehende Verknappung gekennzeichnet war und dies dann in einen Rückgang der Marktpreise umschlug, der durch massive Einfuhren verstärkt wurde, und daß diese Erfahrungen es nahelegten, die Einfuhrregelungen anzupassen, damit eine Wiederholung ähnlicher Situationen vermieden werde, hat es der Rat für notwendig gehalten, einige besondere Regelungen anzupassen, um sowohl den Möglichkeiten als auch den Bedürfnissen der Gemeinschaft im Rahmen geschätzter Jahresbilanzen Rechnung zu tragen. Er hat deshalb unter anderem Artikel 14 der Verordnung Nr. 805/68 dahin gehend geändert, daß zur Verarbeitung bestimmtes Gefrierfleisch, das unter vollständiger Aussetzung der Abschöpfung eingeführt werden konnte, künftig nur noch unter neuen Voraussetzungen in den Genuß dieser Freistellung kam:

a) Der Rat erstellt jährlich vor dem 1. Dezember auf Vorschlag der Kommission eine geschätzte Bilanz des Fleisches, das unter Aussetzung der Abschöpfung eingeführt werden kann. Diese Bilanz berücksichtigt die Menge des in der Gemeinschaft voraussichtlich verfügbaren, in Qualität und Angebotsform zur industriellen Verwendung geeigneten Fleisches sowie den Bedarf der Industrie (Art. 14 Abs. 2 neuer Fassung).

b) Die Kommission legt vierteljährlich die Mengen fest, die unter Aussetzung der Abschöpfung eingeführt werden können, und erläßt die Durchführungsbestimmungen, insbesondere diejenigen für die Kontrolle der Verwendung des eingeführten Fleisches (Art. 14 Abs. 4 neuer Fassung).

c) Die Einfuhr bei vollständiger Aussetzung der Abschöpfung ist von der Vorlage einer Einfuhrlizenz abhängig, die in den Grenzen der vierteljährlich vorgesehenen Mengen erteilt wird; sie kann erforderlichenfalls von der Vorlage eines Kaufvertrags für gefrorenes Fleisch aus Beständen einer Interventionsstelle abhängig gemacht werden (Art. 14 Abs. 3 neuer Fassung).

Die in der Verordnung Nr. 425/77 des Rates vorgesehenen Durchführungsvorschriften hat die Kommission in ihrer Verordnung Nr. 585/77 vom 18. März 1977 über die Regelung für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Rindfleisch (ABl. L 75, S. 5) festgelegt; die Verordnung Nr. 585/77 ist später durch die Verordnungen der Kommission Nr. 1384/77 vom 27. Juni 1977 (ABl. L 157, S. 16) und Nr. 2901/77 vom 22. Dezember 1977 (ABl. L 338, S. 9) ihrerseits geändert und ergänzt worden.

Um die vollständige Aussetzung der Abschöpfung in Anspruch nehmen zu können, muß sich der Lizenzantrag oder die Lizenzanträge, die von demselben Interessehten eingereicht wurden, auf eine Gesamtmenge von mindestens 5 t Fleisch mit Knochen und höchstens 10 % der Menge beziehen, die gemäß Artikel 14 neuer Fassung der Verordnung Nr. 805/68 für das Vierteljahr, in dem der Lizenzantrag gestellt wurde, festgesetzt wurde (Art. 3 der Verordnung Nr. 1384/77).

Die Lizenzanträge sind auch nur zulässig, sofern der Antragsteller eine natürliche oder juristische Person ist, die seit mindestens zwölf Monaten eine Tätigkeit im Vieh- und Fleischsektor ausübt und in einem öffentlichen Register eines Mitgliedstaates eingeschrieben ist (Art. 1 der Verordnung Nr. 2901/77).

Am 22. Dezember 1977 erließ die Kommission weiter die Verordnung Nr. 2900/77 über die Modalitäten für den Verkauf von Rindfleisch aus Beständen der Interventionsstellen zur Ermöglichung der Einfuhr von zur Verarbeitung bestimmtem gefrorenen Rindfleisch mit vollständiger Aussetzung der Abschöpfung (ABl. L 338, S. 6).

Nach Artikel 1 Absatz 1 dieser Verordnung ist für die Einfuhr bei vollständiger Aussetzung der Abschöpfung die Vorlage eines gemäß dieser Verordnung geschlossenen Kaufvertrags für gefrorenes Fleisch aus Beständen einer Interventionsstelle erforderlich. Absatz 2 sieht vor, daß der Verkauf nach einem Ausschreibungsverfahren gemäß Artikel 6 bis 14 der Verordnung Nr. 216/69 der Kommission vom 4. Februar 1969 über Durchführungsbestimmungen betreffend den Absatz des von den Interventionsstellen gekauften gefrorenen Rindfleisches (ABl. L 28, S. 10) erfolgt. Diese Verordnung sieht unter anderem vor, daß im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens Mindestverkaufspreise von der Kommission festgesetzt werden, daß das Angebot abgewiesen wird, wenn der gebotene Preis unter dem Mindestverkaufspreis liegt, und daß diejenigen Bieter den Zuschlag erhalten, die den höchsten Preis geboten haben, wobei im Falle mehrerer Angebote zum gleichen Preis für die gleiche Menge die Interventionsstelle entweder die verfügbare Menge im Einvernehmen mit den betroffenen Bietern verteilt oder die Zuteilung durch Auslosung vornimmt. Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2900/77 nimmt „vorbehaltlich besonderer, abweichender Vorschriften dieser Verordnung" auf die Verordnung Nr. 216/69 Bezug.

Nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 2900/77 führen die Interventionsstellen „im Rahmen der Ausschreibungsrege-

lung" vierteljährlich Einzelausschreibungen durch; eine allgemeine Aufforderung zur Abgabe von Angeboten wird spätestens zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der ersten Einzelausschreibung veröffentlicht.

Nach Artikel 3 dieser Verordnung ist die Abgabe der Angebote nur in den ersten zehn Tagen jedes Quartals zulässig. Das erste Mal durften sie allerdings nur vom 20. bis zum 30. Januar 1978 eingereicht werden. Um zulässig zu sein, bezieht sich das Angebot auf eine in Fleisch mit Knochen ausgedrückte Gesamtmenge von mindestens 5 und höchstens 100 t.

Gestützt auf ihre Verordnungen Nr. 216/69, Nr. 2900/77 und Nr. 2901/77 hat die Kommission am 13. Januar 1978 (ABl. C 11, S. 16) eine „Allgemeine Bekanntmachung über regelmäßige Ausschreibungen für den Verkauf von gefrorenem Rindfleisch im Besitz der Interventionsstellen zur Ermöglichung der Einfuhr von zur Verarbeitung bestimmtem gefrorenen Rindfleisch mit vollständiger Aussetzung der Abschöpfung" veröffentlicht.

Zusammen mit dieser allgemeinen Ausschreibung hat die Kommission mehrere Einzelausschreibungen veröffentlicht, unter anderem die Ausschreibung Nr. „It. P 1 — Verordnung (EWG) Nr. 2900/77" über den Verkauf von bestimmtem gefrorenen Rindfleisch mit Knochen, das von der italienischen Interventionsstelle gelagert wird (ABl. C 11, S. 34).

Nach dieser Einzelausschreibung verkaufte die italienische Interventionsstelle ungefähr 4 000 t gefrorenes Rindfleisch mit Knochen gemäß der Allgemeinen Bekanntmachung über Ausschreibungen. Die Ausschreibung It. P 1 sah vor, daß nur die Angebote berücksichtigt werden konnten, die der italienischen Interventionsstelle AIMA (Azienda die Stato per gli interventi nel mercato agricolo) bis spätestens 30. Januar 1978 zugegangen waren.

Am 20. Januar 1978 richtete die Firma Simmenthal mit Sitz in Aprilia ein Angebot über den Kauf von 100 t gefrorenes Rindfleisch mit Knochen zum Preis von 1 124 000 LIT/t an die AIMA.

Am 15. Februar 1978 erließ die Kommission die Entscheidung (78/258/EWG) zur Festsetzung von Mindestpreisen für den Verkauf von entbeintem gefrorenen Rindfleisch durch die Interventionsstellen gemäß Verordnung Nr. 2900/77 sowie zur Festsetzung der Mengen gefrorenen Rindfleisches zur Verarbeitung, die im ersten Vierteljahr 1978 zu Sonderbedingungen eingeführt werden dürfen (ABl. L 69, S. 36).

Diese Entscheidung setzt in Artikel 1 Absatz 1 in Verbindung mit dem Anhang die Mindestverkaufspreise für gefrorenes Rindfleisch aus Beständen der Interventionsstellen fest, die für den Zuschlag bei der Ausschreibung gemäß Verordnung Nr. 2900/77, deren Frist für die Einreichung der Angebote am 30. Januar 1978 abgelaufen war, gelten.

Artikel 2 der Entscheidung setzt für den Zeitraum vom 1. Januar bis 31. März 1978 die Höchstmenge für das zur Verarbeitung zu Konserven bestimmte Fleisch, das mit vollständiger Aussetzung der Abschöpfung eingeführt werden kann, auf 5 027 t fest.

Am 23. Februar 1978 richtete die AIMA einen Bescheid an die Firma Simmenthal, wonach deren Angebot vom 20. Januar bei der Ausschreibung wegen besserer Angebote nicht berücksichtigt werden könne.

II — Schriftliches Verfahren

Die Firma Simmenthal hat am 13. April 1978 eine Klage nach Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag erhoben und beantragt, die Entscheidung der Kommission vom 15. Februar 1978 (78/258/EWG), die Ausschreibung Nr. It. P 1 und die Allge-

meine Bekanntmachung über regelmäßige Ausschreibungen vom 13. Januar 1978, die Verordnung (EWG) Nr. 585/77 der Kommission vom 18. März 1977 sowie die Verordnungen (EWG) Nr. 2900/77 und Nr. 2901/77 der Kommission vom 22. Dezember 1977 für nichtig zu erklären.

Ebenfalls am 13. April 1978 hat die Firma Simmenthal gemäß Artikel 185, 186 EWG-Vertrag und 83 § 1 der Verfahrensordnung beantragt, den Vollzug der Entscheidung 78/258/EWG auszusetzen und der Kommission aufzugeben, die nationalen Behörden anzuweisen, die Erteilung der Einfuhrlizenzen bezüglich der zwischen den Zuschlagsempfängern und den Interventionsstellen abgeschlossenen Kaufverträge auszusetzen und die Anwendung der besonderen Einfuhrregelung für Gefrierfleisch, das für die Verarbeitungsindustrie bestimmt ist, bis zur Veröffentlichung des zur Hauptsache ergehenden Urteils zu suspendieren.

Der Präsident des Gerichtshofes hat diesen Antrag mit Beschluß vom 22. Mai 1978 zurückgewiesen und die Entscheidung über die Kosten vorbehalten.

Mit am 20. Juli 1978 eingegangenem Schriftsatz hat die Regierung der Italienischen Republik gemäß Artikel 37 Absatz 1 der Satzung des Gerichtshofes der EWG und Artikel 93 der Verfahrensordnung ihre Zulassung zum vorliegenden Verfahren als Streithelferin der Firma Simmenthal beantragt.

Mit Beschluß vom 17. August 1978 hat der Gerichtshof diesem Antrag stattgegeben.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, das mündliche Verfahren ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

Er hat jedoch die Firma Simmenthal und die Kommission aufgefordert, vor Eröffnung des mündlichen Verfahrens einige Fragen schriftlich zu beantworten. Dies ist innerhalb der festgesetzten Fristen geschehen.

III — Anträge der Parteien

Die Klägerin hat ihre Anträge im Verlauf des Verfahrens der einstweiligen Anordnung geändert und beantragt nunmehr,

— die Klage für zulässig zu erklären,

— die Entscheidung der Kommission vom 15. Februar 1978 (78/258/EWG) gemäß Artikel 173, 174 EWG-Vertrag für nichtig zu erklären und demgemäß die Ausschreibung Nr. It. P 1 vom 13. Januar 1978, die Allgemeine Bekanntmachung über regelmäßige Ausschreibungen vom gleichen Tage sowie die Verordnungen Nr. 585/77, Nr. 2900/77 und Nr. 2901/77 gemäß Artikel 184 EWG-Vertrag für unanwendbar zu erklären,

— die Kommission zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Die *Regierung der Italienischen Republik* beantragt, den Anträgen der Klägerin stattzugeben.

Die *Kommission* beantragt,

— die Klage als unzulässig oder als unbegründet abzuweisen,

— die Klägerin zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

IV — Von den Parteien im schriftlichen Verfahren geltend gemachte Angriffs- und Verteidigungsmittel

A — Zur Zulässigkeit

Die *Kommission* erklärt, sie habe keine rein prozessualen Einwände gegen die Zulässigkeit der Klage; die Klagefrist sei

eingehalten und die Entscheidung Nr. 78/258 sei zwar an die Mitgliedstaaten gerichtet und regele eine unbestimmte Zahl von Fällen, betreffe die Klägerin jedoch unmittelbar und individuell.

Hingegen sei die Klage unzulässig wegen mangelnden Rechtsschutzinteresses der Klägerin.

Die Angebote für das erste Vierteljahr 1978 seien, einerlei ob angenommen oder zurückgewiesen, nunmehr endgültig erloschen. Die angenommenen Angebote hätten den betroffenen Unternehmen Rechte verschafft, die nicht rückwirkend entzogen werden könnten. Eine etwaige Nichtigerklärung der angegriffenen Entscheidung würde keinerlei Wirkung mehr entfalten, denn die Verträge seien abgeschlossen, die Lizenzen erteilt und die Einfuhren hätten durchgeführt werden können, während die abgelehnten Angebote nunmehr inexistent seien. Die Entscheidung habe alle ihre Wirkungen entfaltet, und ihre etwaige Nichtigerklärung könne der Klägerin keinerlei Vorteil mehr bringen.

Die angegriffene Entscheidung stelle keine typische Individualentscheidung dar, mit der einer Person ein bestimmtes Verhalten geboten oder verboten werde; wesentliche Funktion der Entscheidung sei es, auf der Grundlage objektiver Gegebenheiten die Ergebnisse eines bestimmten Ausschreibungsverfahrens festzustellen, die zum Ausschluß der Klägerin geführt hätten. Die Aufhebung einer solchen Entscheidung bedeute gewiß nicht, die Wünsche der Klägerin zu erfüllen, und schon gar nicht, den anderen Unternehmen das durch die Teilnahme an dem Ausschreibungsverfahren unter den gleichen Bedingungen Erlangte zu entziehen.

Die Klägerin könne nicht als Vertreter der allgemeinen Interessen der Verarbeitungsindustrie auftreten; eine Klage auf Nichtigerklärung einer Entscheidung müsse auf ein persönliches Rechtsschutzinteresse an einer gerichtlichen Entscheidung mit konkreten und unmittelbaren Wirkungen innerhalb der Rechtssphäre der Klagepartei gestützt werden.

Soweit die Klägerin jedoch die Nichtanwendbarerklärung der als Grundlage für die angegriffene Entscheidung dienenden Verordnung und mithin die Feststellung von deren Ungültigkeit sowie deren Änderung durch die Kommission betreibe, gehe es ihr um eine Neugestaltung des durch die betroffenen Verordnungen geschaffenen besonderen Einfuhrsystems entweder aus Gründen des allgemeinen Legalitätsprinzips oder, im Ergebnis, im Hinblick auf die Befriedigung der eigenen Wünsche. Ein solches Vorgehen mißbrauche ganz offensichtlich die verfahrensrechtlichen Möglichkeiten und stehe in deutlichem Gegensatz zum Rechtsbehelfssystem des Vertrages.

Mittels einer scheinbar auf Nichtigerklärung einer Rechtshandlung gerichteten Klage, deren hypothetische Konsequenzen das völlige Fehlen irgendeines Rechtsschutzinteresses der Klägerin zeigten, versuche diese in unzutreffender Anwendung des Artikels 184 die Verordnungen in Frage zu ziehen, auf die sich die formal angegriffene Rechtshandlung stütze, womit die Klägerin die Zulässigkeitsvoraussetzung des Artikels 173 umgehe.

Artikel 184 habe in Wirklichkeit die Aufgabe, im Rahmen einer Klage vor dem Gerichtshof die Geltendmachung der Unanwendbarkeit einer Verordnung als weiteres Beweismittel im Hinblick auf die Entscheidung in der Hauptsache zu ermöglichen. Die gegen eine bestimmte Rechtshandlung gerichtete, jedoch wegen mangelnden Rechtsschutzinteresses unzulässige Klage nach Artikel 1973 könne nicht nach Artikel 184 „wiedergeboren werden" und sich überdies nach Wechsel des Klageziels nunmehr unmittelbar gegen die Rechtshandlungen allgemeinen Inhalts richten, auf die sich die konkrete Rechtshandlung stützt.

Den einzelnen stehe die in Artikel 177 EWG-Vertrag vorgesehene Möglichkeit des Vorabentscheidungsverfahrens zur

Verfügung, das an keine Frist gebunden sei und in dem sich die von der Klägerin erstrebten Folgen erreichen ließen. Eine etwaige Feststellung der Ungültigkeit in diesem Verfahren habe viel bessere Wirkungen im Hinblick auf die mögliche Notwendigkeit einer Änderung der als rechtswidrig erkannten Regelung.

Mit der Klage nach Artikel 173 sollten die Rechte der einzelnen geschützt werden, sie stelle gewiß kein Mittel dar, den Gemeinschaftsorganen eine bestimmte, allein von den Interessen dieser oder jener Person diktierte wirtschaftspolitische Wahl aufzuzwingen.

Die *Klägerin* trägt vor, nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes könne im Rahmen eines Verfahrens auf Nichtigerklärung einer Einzelentscheidung die Fehlerhaftigkeit der allgemeinen Rechtshandlungen geltend gemacht werden, die in der angegriffenen Rechtshandlung zur Anwendung gekommen seien, damit nicht eine fehlerhafte Entscheidung allgemeiner Art gegenüber der Klagepartei zur Anwendung komme. Dieser Einwand der Rechtswidrigkeit sei ein allgemeiner Grundsatz des gemeinschaftlichen Verfahrensrechts. Einzige Voraussetzung sei nach dem Gerichtshof, daß die angegriffene Entscheidung einen Fall unmittelbarer Anwendung der allgemeinen Rechtshandlung darstelle; im vorliegenden Fall sei die angegriffene Entscheidung unbestreitbar die unmittelbare Anwendung der allgemeinen Rechtshandlungen, deren Unanwendbarkeit geltend gemacht werde.

Was das angeblich fehlende Rechtsschutzinteresse der Klägerin angehe, so sei klarzustellen, daß die Klägerin weder das Recht in Anspruch nehme, Fleisch unter Aussetzung der Abschöpfung einzuführen, noch sonst irgendeinen Vorteil; sie behaupte lediglich, daß die Anwendung der besonderen Einfuhrregelung für Gefrierfleisch, das für die Verarbeitungsindustrie bestimmt ist, durch die Kommission unter zahlreichen Aspekten rechtswidrig sei und der Klägerin wegen dieser Rechtswidrigkeit ein schwerer Schaden entstehe; dies unter Nichtigerklärung der fehlerhaften Entscheidung festzustellen, sei deshalb das Ziel ihres Begehrens an den Gerichtshof.

Würde man der Auffassung der Kommission folgen, so wären tatsächlich alle oder fast alle von den Gemeinschaftsorganen erlassenen Rechtshandlungen allgemeinen Inhalts jeglicher Gefahr von Beanstandungen durch die einzelnen entzogen.

Es lasse sich nicht leugnen, daß die Klägerin im Rahmen der Sonderregelung für die Einfuhr von gefrorenem Rindfleisch für die Weiterverarbeitung eine subjektive Rechtsposition oder ein rechtlich geschütztes Interesse besitze, das zwar nicht zur Einfuhr bestimmter Mengen solchen Fleisches berechtige, jedoch zur Teilnahme an den besonderen Verfahren zur Erteilung der nach diesem System vorgesehenen Einfuhrlizenzen, und zwar unter tatsächlich gleichen Voraussetzungen wie die anderen Wettbewerber und unter Beachtung des Prinzips der Rechtmäßigkeit der Verwaltung. Wenn auch die Klägerin nicht rückwirkend einen Vorteil aus der etwaigen Nichtigerklärung der angegriffenen Rechtshandlungen ziehen könne, so sei es doch undenkbar, daß die Kommission sich im Rahmen einer vom Rechtsstaatsgedanken inspirierten Rechtsordnung nicht bemühen werde, vom Gerichtshof als rechtswidrig festgestellte Rechtsakte in angemessener Weise zu ändern. Artikel 14 der Verordnung Nr. 805/68 in der Fassung der Verordnung Nr. 425/77 ermächtige die Kommission — und verpflichte sie damit zugleich auch —, die besondere Einfuhrregelung nach den in der Verordnung Nr. 805/68 aufgeführten Gesichtspunkten und unter Beachtung des Vertrages, der Grundverordnungen des Rates und der allgemeinen Grundsätze der gemeinschaftlichen Rechtsordnung zu regeln und zu verwalten.

Mit der Beseitigung eventuell festgestellter Fehler würde die Verletzung der sub-

jektiven Rechtsstellung der Klägerin aus der Teilnahme an dem Verfahren zur Erteilung der Einfuhrlizenzen geheilt, vorbehaltlich der Frage eines etwaigen Ersatzes für den tatsächlich erlittenen Schaden.

B — Zur Begründetheit

Die *Klägerin* erhebt gegen die Entscheidung der Kommission Nr. 78/258 mehrere Rügen, die zum Teil die angegriffene Entscheidung selbst spezifisch und unmittelbar betreffen, zum Teil jedoch die Rechtshandlungen allgemeinen Inhalts, auf die sich die Entscheidung stützt.

a) Die angegriffene Entscheidung sei rechtswidrig wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften, weil sie jeglicher Begründung entbehre.

Die Entscheidung enthalte keinerlei Angabe, die es den Betroffenen und dem Gericht ermögliche, die Gründe zu beurteilen, von denen sich die Kommission bei der Festsetzung der Mindestverkaufspreise für Fleisch aus Beständen der Interventionsstellen und bei der Festlegung der im Rahmen der besonderen Einfuhrregelung im ersten Quartal des Jahres 1978 zur Einfuhr zugelassenen Mengen habe leiten lassen.

Hinsichtlich der Preise sei es darum gegangen, einen Ausgleich zwischen zwei Zielen zu finden. Die Verordnung Nr. 98 des Rates vom 16. Januar 1969 (ABl. L 14, S. 2) und die Verordnung Nr. 216/69 der Kommission erstrebten den Absatz der von den Interventionsstellen gehaltenen Vorräte an gefrorenem Rindfleisch zum höchstmöglichen Preis, um so die Lasten des Gemeinschaftshaushaltes aus der Intervention und der Einlagerung möglichst niedrig zu halten. Das besondere Einfuhrsystem solle es der Verarbeitungsindustrie ermöglichen, sich zu gegenüber dem Preisniveau im Gemeinsamen Markt günstigen Konditionen mit Fleisch aus Drittländern zu versorgen. Dieser zweite, mit dem ersten durch die sogenannte „Koppelung" eng verbundene Ziel dürfe nicht vernachlässigt werden.

Die Festsetzung von Mindestpreisen ebenso wie die Bestimmung der vierteljährlich zur Einfuhr zugelassenen Mengen sei etwas ganz anderes als ein gewöhnlicher Verwaltungsvorgang und das schlichte Ergebnis automatischer Feststellungen; es handele sich vielmehr um den Ausdruck des der Kommission übertragenen Ermessens, wobei diese die delikate Aufgabe habe, zwei divergierende öffentliche Interessen miteinander in Einklang zu bringen.

Hinsichtlich der von der Kommission bei der ersten Anwendung des „Koppelungs"-Systems getroffenen Entscheidungen sei zu sagen, daß die Kommission nach Artikel 14 Absatz 4 Buchstabe b der Verordnung Nr. 805/68 in der Fassung der Verordnung Nr. 425/77 das Verhältnis zwischen den Mengen, die bei vollständiger Aussetzung der Abschöpfung eingeführt werden dürfen, und den Mengen, die bei den Interventionsstellen zu erwerben sind, festlegen müsse. Für die Festlegung dieses Verhältnisses hätte es einer Begründung bedurft, insbesondere bezüglich des Umfanges der Vorräte und der Dringlichkeit ihres Abbaus; hingegen finde sich dieses Verhältnis unerwarteterweise im Anhang zur Verordnung Nr. 2901/77, ohne jeglichen Hinweis in der Begründung oder im dispositiven Teil.

Die Kommission habe weiter die Aufgabe, jedes Vierteljahr die für die Einfuhr bei vollständiger Aussetzung der Abschöpfung zur Einfuhr zugelassenen Mengen festzulegen. Jedoch habe sie sich für das erste Vierteljahr 1978 in der angegriffenen Entscheidung darauf beschränkt, ohne die geringste Begründung die Zahl von 5 027 t für das zur Verarbeitung zu Konserven bestimmte Fleisch an-

zugeben. Da die jährlich vom Rat nach Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 (neuer Fassung) erstellte Bilanz ganz grob geschätzt sei, liege es auf der Hand, daß die Kommission die vierteljährlichen Festsetzungen aufgrund sorgfältiger Beobachtung und Beurteilung der tatsächlichen Nachfrage und des tatsächlichen Angebots bei Rindfleisch für die industrielle Verarbeitung in der Gemeinschaft vornehmen müsse. Die angegriffene Entscheidung enthalte hierzu nicht die geringste Begründung.

Nachdem die einzuführenden Mengen festgelegt und Umfang und Niveau der seitens der Interessenten eingegangenen Angebote bekannt seien, müsse die Kommission die — je nach der Art der Konserven und für jeden Mitgliedstaat verschiedenen — Mindestpreise so festsetzen, daß sie weder den gemeinsamen Markt für Rindfleisch stören noch zu einem übermäßigen Verlust für die Interventionsstellen führen oder im Hinblick auf die Bedürfnisse der Verarbeitungsindustrie unerschwinglich werden. Dies sei natürlich eine recht komplexe Entscheidung, für die die angegriffene Rechtshandlung jedoch keinerlei Begründung enthalte.

Was insbesondere die Lage in Italien angehe, so gebe die vorgenannte Entscheidung nicht die Gründe an, die die Kommission veranlaßt hätten, so hohe Mindestpreise festzusetzen, daß sie den Ankaufspreis für die Einlagerung erreichten und sogar überschritten.

Bei der Festlegung der für das erste Vierteljahr 1978 zur erleichterten Einfuhr zugelassenen Menge habe die Kommission die tatsächliche Lage hinsichtlich der Vorräte an Gefrierfleisch und hinsichtlich der Bedürfnisse der Verarbeitungsindustrie in den einzelnen Mitgliedstaaten in keiner Weise berücksichtigt, und bei der Festsetzung der Mindestpreise habe sie das dem besonderen Einfuhrsystem zugrundeliegende vorrangige öffentliche Interesse vollkommen übersehen. Damit habe die Kommission einen schweren Ermessensmißbrauch begangen und offensichtlich die Grenzen des ihr im Vertrag und in der Verordnung Nr. 805/68 eingeräumten Ermessens überschritten. Auf jeden Fall lasse sich das völlige Fehlen jeglicher Begründung nicht bestreiten.

b) Die Verordnung Nr. 2900/77, insbesondere Artikel 4, sowie die Allgemeine Bekanntmachung über regelmäßige Ausschreibungen vom 13. Januar 1978, namentlich deren Punkt 4, verletzten den Grundsatz der Unparteilichkeit der öffentlichen Verwaltung und entbehrten der Begründung.

Die mit diesen Vorschriften geschaffene Regelung sehe nichts vor, was die Anonymität der bei den nationalen Interventionsstellen eingegangenen und von diesen an die Kommission weitergeleiteten Angebote sicherstelle. Die Kommission habe die einzuführenden Mengen und die Mindestverkaufspreise auf der Grundlage von den Interventionsstellen gelieferter Namenslisten festgelegt. Dies verstoße gegen die einfachsten Grundsätze korrekter und unparteilicher Verwaltung und sei geeignet, jegliche auf dieser Basis getroffene Entscheidung unheilbar rechtswidrig zu machen.

Die Kommission hätte auch die einzelnen Durchführungsentscheidungen angemessen begründen müssen, was hier aber unterblieben sei.

c) Weder die Verordnung Nr. 2900/77 noch die Allgemeine Bekanntmachung über Ausschreibungen gäben die Gründe an, die die Kommission zur Anwendung des sogenannten „Koppelungs"-Verfahrens auf die Einfuhren von Rindfleisch bei vollständiger Aussetzung der Abschöpfung im Jahr 1978 veranlaßt hätten. Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe b neuer Fassung der Verordnung Nr. 805/68

schaffe hierzu nur die Möglichkeit; da die Entscheidung über den Gebrauch dieses „Koppelungs"-Verfahrens in der Praxis vollständig im Ermessen der Kommission liege, hätte diese hierzu eine, wenn auch nur kurze Begründung geben müssen.

d) Die von der Kommission in den Verordnungen Nr. 585/77, 1384/77 und 2901/77 festgelegten Durchführungsbestimmungen zu dem besonderen Einfuhrsystem ständen in Widerspruch zu den Grundsätzen und Zielen von Artikel 14 der Verordnung Nr. 805/68 des Rates.

Der Umstand, daß die für die Einfuhr zugelassene Menge ohne Einschränkung allen natürlichen oder juristischen Personen zur Verfügung stehe, die eine Tätigkeit im Vieh- und Fleischsektor ausüben und seit mindestens zwölf Monaten in einem öffentlichen Register eines Mitgliedstaats eingeschrieben sind (Art. 11 und 11 a der Verordnung Nr. 585/77 in der Fassung der Verordnungen Nr. 1384/77 und Nr. 2901/77), schaffe eine schwerwiegende Diskriminierung zu Lasten der Konservenindustrie, deren Bedürfnisse die besondere Einfuhrregelung angeblich befriedigen solle. Die wirklichen Verarbeiter fänden sich nämlich im Wettbewerb mit einer praktisch unbegrenzten Zahl von Personen (von Viehzüchtern über Großhändler und Versender bis zu einfachen Einzelhändlern), die mit der Konservenherstellung nichts zu tun hätten und denen letzten Endes fast die Gesamtheit der Einfuhrlizenzen erteilt werde. Dies stehe im Widerspruch mit dem Prinzip der Schaffung einer besonderen Einfuhrregelung zur Sicherstellung einer — wie es in der Verordnung Nr. 805/68 heiße — „zufriedenstellenden Versorgung der Verarbeitungsindustrie".

Die Koppelung der Einfuhr mit Aussetzung der Abschöpfung an den Kauf von Fleisch bei den Interventionsstellen, ohne daß dabei ein Verwendungszweck vorgeschrieben werde, führe dazu, daß die Stellung der Bieter von außerhalb der Verarbeitungsindustrie noch günstiger werde.

Die von der Kommission betonte Notwendigkeit, den kleinen Verarbeitern die Möglichkeit zu eröffnen, sich des Einfuhrhandels zu bedienen, könne auf andere Weise erreicht werden.

e) Die Verordnung Nr. 2900/77 schaffe, namentlich mit ihren Artikeln 3 und 5, weitere Diskriminierungen unter den Verarbeitern. Das auf feste mengenmäßige Begrenzungen für jedes Einzelangebot und auf Höchstgrenzen für Kaufanträge aufbauende System der Zulassung zu den Ausschreibungen, das weder die Art der vorgesehenen Verarbeitung noch die Betriebsgröße noch die früheren Handelsströme berücksichtige, führe zu einer ungerechtfertigten Benachteiligung der großen Verarbeiter und derjenigen mit geringer Wertschöpfung.

f) Das „Koppelungs"-System in der durch die Verordnungen Nr. 2900/77 und 2901/77 geregelten Form verstoße gegen Geist und Ziele des besonderen Einfuhrsystems, es sei ermessensmißbräuchlich und verletze den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Das komplexe Koppelungs-Verfahren sei tatsächlich in einer Weise gestaltet worden, die dessen doppelte Funktion nicht angemessen berücksichtige. Der erste Teil der Operation habe nicht mittels einer Abgabe von Einlagerungsvorräten mit dem einzigen Ziel der Leerung der Kühlhäuser der Interventionsstellen zu möglichst hohen Preisen, also zu möglichst günstigen Bedingungen für den Gemeinschaftshaushalt durchgeführt werden dürfen; damit sei den Verarbeitern nämlich indirekt ein Großteil der Vorteile aus dem besonderen Einfuhrsystem entzogen worden. Die Kommission habe

damit das andere, dem zweiten Teil des Koppelungs-Verfahrens, der erleichterten Einfuhr, zugrundeliegende öffentliche Interesse, das ebenso wichtig sei wie das am Abbau der Vorräte, völlig übergangen. Damit habe die Kommission ihr Ermessen mißbraucht.

Das „Koppelungs"-System sei auch in seiner konkreten Form unnötig nachteilig für die wirklichen Verarbeiter, die es letzten Endes übermäßig belaste. Die von der Kommission erlassene Regelung verletze also offensichtlich den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Die *Regierung der Italienischen Republik* trägt vor, sie habe im Rahmen des Verwaltungsausschusses für Rindfleisch mehrfach ihre Ablehnung der Durchführungsvorschriften für das ab 1977 in der Gemeinschaft für die Einfuhr von Gefrierfleisch für die Verarbeitungsindustrie gewählte besondere Einfuhrverfahren zum Ausdruck gebracht. Diese Durchführungsvorschriften hätten negative Folgen für den gesamten italienischen Konservensektor und stellten einen für die gesamte Wirtschaft des Landes schädlichen, nicht gerechtfertigten Inflationsfaktor dar.

Das sogenannte „Koppelungs"-System befriedige, so wie es angewandt werde, das Bedürfnis der Verarbeitungsindustrie nach der Einfuhr von Rohmaterial zu gegenüber dem Weltmarkt nicht allzu ungünstigen Bedingungen nicht oder nur zum geringen Teil; hingegen begünstigte es ganz wesentlich die Forderung nach einem Abbau der bei den Interventionsstellen lagernden Fleischüberschüsse. Die Ergebnisse der Ausschreibung, deren Rechtsakte die Klägerin angreife, zeigten deutlich, daß der Mindestverkaufspreis in einer Höhe festgesetzt worden sei, bei welcher der der Verarbeitungsindustrie eingeräumte Vorteil aufgehoben werde.

Für dieses unannehmbare Ergebnis gebe es zwei Gründe: Den allen am Fleischsektor irgendwie beteiligten Unternehmen ohne Unterschied eröffneten Zugang zu den Einfuhrmengen und das Fehlen einer Verpflichtung, das bei den Interventionsstellen gekaufte Fleisch einer industriellen Verwendung zuzuführen.

Im Rahmen einer zur Erleichterung der Einfuhren zugunsten der Verarbeitungsindustrie geschaffenen Einfuhrregelung sei es absurd, den allgemeinen Grundsatz des gleichen Zugangs für alle Unternehmen zu praktizieren; es hätte berücksichtigt werden müssen, daß die Lage der Verarbeitungsindustrie sich von derjenigen anderer Unternehmen des Fleischsektors unterscheide.

Das Fehlen einer Verpflichtung, das bei den Interventionsstellen gekaufte Fleisch einer industriellen Verwendung zuzuführen, veranlasse die Unternehmen außerhalb des Verarbeitungssektors, hohe Ankaufspreise zu bieten; dies führe zu einem Mindestpreis bei der Ausschreibung, der wegen seiner Höhe die Verwirklichung der Ziele der besonderen Einfuhrregelung verhindere.

Indem sie den Absatz der Überschüsse zum Schaden der Verarbeitungsindustrie begünstigt habe, habe die Kommission die Grundsätze der besonderen Einfuhrregelung verletzt und einen Ermessensmißbrauch begangen.

Die *Kommission* trägt vor, keine der von der Klägerin erhobenen Rügen sei begründet.

a) Die angegriffene Entscheidung enthalte alle Angaben zu ihrer Begründung, gestützt auf die Verordnungen, auf deren Grundlage sie ergangen sei.

Die typisch administrative Aufgabe dieser Entscheidung sei es, die wesentliche Phase des Ausschreibungsverfahrens abzuschließen. Sie sei Teil einer sowohl der Interventionsstelle als auch den Unternehmen selbst genauestens bekannten Regelung und sei eine Verwaltungshandlung, bei der die Kommission und die Interventionsstelle zum Zwecke der Verwaltung des Systems zusammenarbeiteten. Wenn man den verfügenden Teil der Entscheidung und die Grundsätze des Systems insgesamt betrachte, sei die angegriffene Rechtshandlung frei von jeglicher Unbestimmtheit, sowohl für die Interventionsstelle als auch für die betroffenen Unternehmen. Es sei allen Teilnehmern des Ausschreibungsverfahrens vollkommen klar, daß ihr Angebot abgelehnt werde, wenn es den Mindestpreis unterschreite oder wenn — bei Beachtung des Mindestpreises — die Mitbieter höhere Preise genannt hätten, jeweils in den Grenzen der verfügbaren Menge. Die Festlegung von Mindestpreisen und die Berücksichtigung der höchsten Gebote gründeten sich auf vollkommen objektive Kriterien, nämlich die tatsächliche Marktsituation, die eingegangenen Angebote sowie Menge und Qualität des verfügbaren Fleisches. Diese in keiner Weise von den Launen der Kommission abhängigen Gegebenheiten bestimmten die Festsetzung der Mindestpreise mit allen sich daraus ergebenden Folgen. Die angegriffene Entscheidung beschränke sich darauf, das Ergebnis der Kombination dieser Gegebenheiten festzustellen, und sie sei in den Grenzen dieser ihrer „deklaratorischen" Funktion mehr als hinreichend begründet.

b) Zu den gegen die Verordnung Nr. 2900/77 erhobenen Rügen (mangelnde Begründung und Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit) sei, hinsichtlich der ersten, zu sagen, daß der förmliche Beschluß, mit dem Koppelungs-Verfahren zu beginnen, in Artikel 1 der Verordnung selbst enthalten sei.

Tatsächlich habe die Verordnung Nr. 2900/77 eine in der Verordnung Nr. 805/68 (in der Fassung der Verordnung Nr. 425/77) ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit konkretisiert. Die Einfuhr von Fleisch bei vollständiger Aussetzung der Abschöpfung erforderlichenfalls von der Vorlage eines Kaufvertrags über gefrorenes Fleisch aus Beständen einer Interventionsstelle abhängig zu machen, sei durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, einer schwierigen, durch bedrohliche Überschüsse gekennzeichneten Lage auf dem Gemeinsamen Markt Rechnung zu tragen. Es sei nicht das Ziel dieser Regelung, die unbeschränkte Versorgung mit Fleisch aus Drittländern zu garantieren, sondern den Bedürfnissen der Verarbeitungsindustrie zu entsprechen und zugleich die allgemeine Lage des Binnenmarkts gebührend zu berücksichtigen. Die Koppelung sei eine hierzu geeignete Kompromißlösung; zum einen würden dadurch mehr oder weniger erhebliche Mengen Fleisch aus Beständen der Interventionsstellen abgesetzt und zum anderen Einfuhren bei der Aussetzung der Abschöpfung ermöglicht.

Diese Überlegungen zeigten, daß die Entscheidung der Kommission über die Einführung des Koppelungs-Systems in sich gerechtfertigt sei. Im übrigen habe die Entscheidung der Kommission in den Augen der Betroffenen keinen anderen Sinn haben können als den, welchen die Einzelheiten dieser Entscheidung in erschöpfender Weise belegten.

Die gerügte Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit werde auf keinerlei Argument gestützt.

c) Hinsichtlich der im Zusammenhang mit den Verordnungen Nr. 585/77 und 2900/77 formulierten Rügen (Verletzung der der besonderen Einfuhrregelung zugrunde liegenden Grundsätze, Diskriminierung unter den Unternehmen) sei zu sagen, daß die Argumentation der Klägerin auf die Behauptung hinauslaufe, die Kommission hätte bei der Schaffung der beanstandeten Regelung den gesamten Zwischenhandel von den Ausschreibun-

gen ausschließen müssen, also die ganze Kategorie der Unternehmen, die die Struktur des Handels darstellten. Der überwiegende Teil der Verarbeitungsunternehmen sei jedoch gezwungen, sich des Zwischenhandels zu bedienen; letzterem die Möglichkeit der Einfuhr zu nehmen, bedeute also, den Unternehmen Schaden zuzufügen, die üblicherweise auf die Dienste des Handels zurückgriffen.

Die Gemeinschaftsbehörden hätten sich immer an den Grundsatz gehalten, daß hinsichtlich des Ankaufs von Fleisch aus Interventionsbeständen der gleiche Zugang zu den Waren und die Gleichbehandlung der Käufer gewährleistet werden müsse. Im übrigen gelte für im Rahmen der besonderen Einfuhrregelung importiertes Fleisch durchaus eine spezielle Verpflichtung hinsichtlich der Verwendung (Art. 11 Abs. 1 und 9 der Verordnung Nr. 585/77 in der Fasung der Verordnung Nr. 1384/77). Dies bedeute, daß letzten Endes die verarbeitenden Unternehmen in den Genuß des finanziellen Vorteils aus der Möglichkeit der erleichterten Einfuhr kämen, selbst wenn dieser Vorteil durch die Gewinnspannen des Zwischenhandels etwas gemindert werde.

d) Zu den gegen die Verordnungen Nr. 2900/77 und Nr. 2901/77 erhobenen Rügen des Ermessensmißbrauchs und der Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sei zunächst festzuhalten, daß die Koppelung als Verpflichtung oder als Möglichkeit in der Verordnung Nr. 805/68 ausdrücklich vorgesehen sei und die Kommission diese Vorschriften lediglich angewendet habe.

Ziel der Aussetzung der Abschöpfung sei es in der Tat, die Bedürfnisse der Verarbeitungsindustrie zu befriedigen; dieser Vorteil könne als solcher jedoch an Bedingungen geknüpft und mit Einschränkungen versehen sein, wie sie insbesondere die Lage auf dem Gemeinsamen Markt erforderlich mache. Dies sei gerade der Sinn der die Koppelung zulassenden Grundnorm des Rates: Der finanzielle Vorteil aus der Aussetzung der Abschöpfung werde der Notwendigkeit untergeordnet, die bei den Interventionsstellen vorhandenen Überschüsse abzusetzen.

Es gebe sicher keine Vorschrift, die einen festen finanziellen Vorteil garantiere; dieser Vorteil ändere sich vielmehr je nach dem Betrag der Abschöpfung und den — je nach Marktlage variablen — Verkaufspreisen für Fleisch aus Interventionsbeständen, das im Rahmen des Koppelungs-Systems abgegeben werde.

Die Kommission betont, daß jeder einmal eingeräumte Vorteil nicht auf immer unbeschränkt und in gleicher Höhe gewährt werden könne.

Deswegen sei es etwas kühn zu behaupten, daß das Koppelungs-System eine katastrophale Krise für die verarbeitenden Unternehmen herbeiführe; die besondere Regelung nach Artikel 14 der Verordnung Nr. 805/68 bilde nämlich nur einen der Vorteile für die verarbeitenden Unternehmen in der Gemeinschaft.

e) Die gegenüber der Verordnung Nr. 2900/77 erhobene Rüge der Verletzung des Diskriminierungsverbots müsse Verblüffung auslösen.

Die besondere Einfuhrregelung gelte für die Konservenindustrie der Gemeinschaft insgesamt, nicht nur für dieses oder jenes Einzelunternehmen. Die verfügbaren Mengen seien äußerst begrenzt, weshalb Maßnahmen zur möglichst weitgestreuten und gleichmäßigen Verteilung getroffen werden müßten: zum einen das Ausschreibungsverfahren, das allen interessierten Unternehmen den gleichen Zugang gewährleiste, und zum anderen die Beschränkung der Ankaufsgebote auf 100 t je Wettbewerber. Zu dem letzten Punkt erklärt die Kommission, die Erfah-

rung habe gezeigt, daß es notwendig sei, für alle Gebote Höchstmengen festzulegen, damit das System angemessen funktionieren könne.

Eine von der Verarbeitungskapazität der Unternehmen ausgehende Aufteilung hätte sich insbesondere wegen der objektiven Schwierigkeit, diese Kapazität festzustellen, als ziemlich problematisch erwiesen; auch wäre dies wegen des bestehenden Ungleichgewichts der verschiedenen Regionen der Gemeinschaft zum Vorteil der Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten gewesen, die hinsichtlich Größe und Produktionskapazität die italienischen weit hinter sich ließen.

f) Die Mitteilung der Namen der Bieter und der jeweiligen Gebote beruhe einfach auf der Notwendigkeit, zu überwachen, daß ein Unternehmen nicht mehrere Angebote in mehreren Staaten unterbreite, was durch Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung Nr. 2900/77 ausdrücklich verboten sei. Ebenso wie die Beschränkung aller Gebote auf 100 t solle auch dieses Verbot sicherstellen, daß die verfügbaren Mengen möglichst gerecht auf alle interessierten Verarbeiter verteilt werden.

V — Mündliches Verfahren

Die Parteien haben in der Sitzung vom 22. November 1978 mündliche Ausführungen gemacht und auf Fragen des Gerichtshofes geantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 24. Januar 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit ihrer am 13. April 1978 gemäß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag eingereichten Klage beantragt die Klägerin nach der letzten Fassung ihrer Anträge, die Entscheidung der Kommission vom 15. Februar 1978 (78/258/EWG) „zur Festsetzung von Mindestpreisen für den Verkauf von entbeintem gefrorenen Rindfleisch durch die Interventionsstellen gemäß Verordnung (EWG) Nr. 2900/77 sowie zur Festsetzung der Mengen gefrorenen Rindfleisches zur Verarbeitung, die im ersten Vierteljahr 1978 zu Sonderbedingungen eingeführt werden dürfen", (ABl. L 69, S. 36) für nichtig zu erklären.

2 Zur Stützung ihrer Klage hat die Klägerin sich auf Artikel 184 EWG-Vertrag berufen und die Unanwendbarkeit folgender Rechtshandlungen geltend gemacht, die die Rechtsgrundlage der angegriffenen Entscheidung bilden:

— Verordnung (EWG) Nr. 585/77 der Kommission vom 18. März 1977 über die Regelung für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Rindfleisch (ABl. L 75, S. 5),

— Verordnung (EWG) Nr. 2900/77 der Kommission vom 22. Dezember 1977 über die Modalitäten für den Verkauf von Rindfleisch aus Beständen der Interventionsstellen zur Ermöglichung der Einfuhr von zur Verarbeitung bestimmtem gefrorenen Rindfleisch mit vollständiger Aussetzung der Abschöpfung (ABl. L 338, S. 6),

— Verordnung (EWG) Nr. 2901/77 der Kommission vom 22. Dezember 1977 zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 585/77 und (EWG) Nr. 597/77, insbesondere hinsichtlich der totalen Aussetzung der Abschöpfung im Rahmen der besonderen Einfuhrregelung für gefrorenes Rindfleisch (ABl. L 338, S. 9),

— Allgemeine Bekanntmachung über regelmäßige Ausschreibungen für den Verkauf von gefrorenem Rindfleisch im Besitz der Interventionsstellen zur Ermöglichung der Einfuhr von zur Verarbeitung bestimmtem gefrorenen Rindfleisch mit vollständiger Aussetzung der Abschöpfung, veröffentlicht von der Kommission am 13. Januar 1978 (ABl. C 11, S. 16),

— Ausschreibung Nr. „It. P 1 — Verordnung (EWG) Nr. 2900/77" über den Verkauf von bestimmtem gefrorenen Rindfleisch mit Knochen, das von der italienischen Interventionsstelle gelagert wird, veröffentlicht von der Kommission am 13. Januar 1978 (ABl. C 11, S. 34).

Zum rechtlichen Rahmen des Rechtsstreits und zum Gegenstand der Klage

3 Zunächst ist festzuhalten, daß die Verordnung Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24) in ihrem Artikel 14 für bestimmte Arten von zur Verarbeitung bestimmtem Gefrierfleisch besondere Regelungen für die Einfuhr vorgesehen hatte, und zwar

a) eine Regelung mit vollständiger Aussetzung der Abschöpfung für Fleisch, das zur Herstellung bestimmter Konserven aus reinem Rindfleisch bestimmt ist, und

b) eine ähnliche Regelung zugunsten anderer Verwendungen in der Verarbeitungsindustrie, deren Anwendung von der Vorlage eines Kaufvertrags für eine bestimmte Menge von gefrorenem Rindfleisch aus den Beständen einer Interventionsstelle abhängig gemacht werden konnte (sogenanntes „Koppelungs"-System).

4 Diese für die Konservenindustrie besonders günstige Regelung ist später mit der Verorndung Nr. 425/77 des Rates vom 14. Februar 1977 (ABl. L 61,
5 S. 1) an strengere Voraussetzungen geknüpft worden. Die zweite Begründungserwägung zu dieser Verordnung berichtet, daß die frühere Regelung durch eine mit Preissteigerungen einhergehende Verknappung gerechtfertigt war, und stellt fest, daß dies in einen Rückgang der Marktpreise umschlug,
6 der durch massive Einfuhren verstärkt wurde. Nach der fünften Begründungserwägung empfahl es sich deshalb, einige besondere Regelungen anzupassen, um sowohl den Möglichkeiten als auch den Bedürfnissen der Gemeinschaft
7 im Rahmen geschätzter Jahresbilanzen Rechnung zu tragen. In diesem Sinne ändert Artikel 3 der Verordnung Nr. 425/77 unter anderem den Artikel 14 der Verordnung Nr. 805/68 dahin, daß nach dessen Absatz 1 Buchstabe a neuer Fassung die vollständige Aussetzung der Abschöpfung für Fleisch, das zur Herstellung von Konserven bestimmt ist, die keine anderen charakteristischen Bestandteile als Rindfleisch und Gelee enthalten, zwar beibehalten wird, diese Einfuhren nunmehr jedoch ebenfalls dem sogenannten „Koppe-
8 lungs"-System unterworfen werden können. Zu diesem Zwecke bestimmt Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe c neuer Fassung, daß für zur Verarbeitung bestimmtes gefrorenes Fleisch bestimmter Tarifstellen „die Einfuhr bei vollständiger Aussetzung der Abschöpfung erforderlichenfalls von der Vorlage eines Kaufvertrags für gefrorenes Fleisch aus Beständen einer Interventions-
9 stelle abhängig gemacht werden [kann]". Nach Artikel 14 Absatz 4 neuer Fassung werden die Durchführungsbestimmungen von der Kommission nach dem sogenannten „Verwaltungsausschußverfahren" festgelegt.

10 Auf dieser Rechtsgrundlage ergingen die Durchführungsverordnungen der Kommission zu Artikel 14 der Verordnung Nr. 805/68 neuer Fassung, näm-

lich die Verordnung Nr. 585/77, ihrerseits geändert und ergänzt durch die Verordnung Nr. 1384/77 vom 27. Juni 1977 (ABl. L 157, S. 16) über die in Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe a vorgesehene Regelung für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie durch die Verordnungen Nr. 2900/77 und Nr. 2901/77 vom 22. Dezember 1977, welche die Einzelheiten der Durchführung des sogenannten „Koppelungs"-Systems unter verschiedenen Gesichtspunkten näher festlegen.

11 Auf der Grundlage dieser Rechtsvorschriften ergingen die Allgemeine Bekanntmachung über regelmäßige Ausschreibungen vom 13. Jaunar 1978 und eine Reihe am gleichen Tag veröffentlichter Einzelausschreibungen für das erste Vierteljahr 1978, unter anderem die Italien betreffende Ausschreibung Nr. It. P 1.

12 Aus der Gesamtheit dieser Vorschriften sind von besonderer Wichtigkeit für den vorliegenden Rechtsstreit:

— Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2900/77, wonach für die Einfuhr bei vollständiger Aussetzung der Abschöpfung „die Vorlage eines ... Kaufvertrags für gefrorenes Fleisch aus Beständen einer Interventionsstelle erforderlich [ist]", wobei der Verkauf gemäß Absatz 2 „nach einem Ausschreibungsverfahren" entsprechend den hierfür geltenden allgemeinen Vorschriften erfolgt,

— Artikel 2 Absatz 1 der genannten Verordnung, wonach eine allgemeine Aufforderung zur Abgabe von Angeboten vor der ersten der vierteljährlichen Einzelausschreibungen der Interventionsstellen veröffentlicht wird,

— Artikel 3 Absatz 4 der genannten Verordnung, wonach sich ein Angebot auf eine Gesamtmenge von mindestens 5 und höchstens 100 t beziehen muß, um zulässig zu sein,

Artikel 5 der genannten Verordnung, wonach für die verschiedenen Arten von Fleisch, die bei Aussetzung der Abschöpfung eingeführt werden können, unterschiedliche Mindestpreise festgesetzt werden können,

— Artikel 11 a der Verordnung Nr. 585/77 — in der Fassung der Verordnung Nr. 2901/77 —, nach dessen Absatz 1 Buchstabe a jeder Antrag auf Erteilung einer Einfuhrlizenz für Rindfleisch mit Aussetzung der Abschöpfung von dem Original eines gemäß der Verordnung Nr. 2900/77 geschlossenen Kaufvertrags über gefrorenes Rindfleisch aus Beständen einer Interventionstelle begleitet sein muß,

— Artikel 11 a Absatz 2 der zuletzt genannten Verordnung, wonach Lizenzanträge nur zulässig sind, sofern der Antragsteller eine natürliche

oder juristische Person ist, die seit mindestens zwölf Monaten eine Tätigkeit im Vieh- und Fleischsektor ausgeübt und in einem öffentlichen Register eines Mitgliedstaats eingeschrieben ist,

— die (gemäß Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2900/77 ergangene) Allgemeine Bekanntmachung über regelmäßige Ausschreibungen vom 13. Januar 1978, in der unter 6. „Zuschlag" bestimmt wird:

„b) Ist der Angebotspreis niedriger als der von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften festgesetzte Mindestpreis, so wird das Angebot abgelehnt."

„d) Die Bieter werden von der Interventionsstelle unverzüglich vom Ergebnis ihrer Beteiligung an der Ausschreibung unterrichtet",

und schließlich

— die Ausschreibung Nr. It. P 1 vom 13. Januar 1978, wonach die italienische Interventionsstelle „AIMA" ungefähr 4 000 t Rindfleisch gemäß der Allgemeinen Bekanntmachung über Ausschreibungen verkauft und nur die Angebote berücksichtigt werden können, die der AIMA bis spätestens 30. Januar 1978 zugegangen sind.

13 Am 20. Januar 1978 hat die Klägerin bei der AIMA ein Angebot für den Kauf von 100 t gefrorenem Rindfleisch abgegeben und einen Preis von 1 124 000
14 LIT/t (1 091,26 RE/t) geboten. Dieses Angebot wurde von der AIMA zusammen mit allen anderen in Italien eingegangenen Angeboten umgehend der
15 Kommission mitgeteilt. Am 15. Februar 1978 erließ die Kommission aufgrund der Gesamtheit der von den Interventionsstellen der verschiedenen Mitgliedstaaten mitgeteilten Angebote die an die Mitgliedstaaten gerichtete Entscheidung Nr. 78/258, mit der die in den verschiedenen Mitgliedstaaten anwendbaren Mindestpreise festgesetzt wurden; dabei wurde der Mindestverkaufspreis für Italien und für die Klägerin interessierende Kategorie Fleisch
16 auf 1 601 RE/t festgesetzt. Im Anschluß an diese Entscheidung hat die AIMA der Klägerin mit Schreiben vom 23. Februar 1978 mitgeteilt, daß ihr Angebot nicht zum Zuge gekommen sei, weil es günstigere Angebote gege-
17 ben habe. Diese Mitteilung hat die Klägerin nicht vor den italienischen Gerichten angegriffen, sondern unmittelbar gegen die Entscheidung Nr. 78/258 der Kommission geklagt.

Zur Zulässigkeit der Klage und zur Einrede der Rechtswidrigkeit

18 Die Kommission räumt ein, daß die angegriffene Entscheidung, obwohl an die Mitgliedstaaten gerichtet, die Klägerin insofern unmittelbar und individuell betrifft, als sie mit dem Ausschluß aller unter dem Mindestpreis liegenden Angebote auch für die Ablehnung des Angebots der Klägerin bestimmend
19 war, welches ebenfalls unter diesem Preis lag. Hingegen bestreitet die Kommission die Zulässigkeit der Klage wegen mangelnden Rechtsschutzinteres-
20 ses der Klägerin. Nach ihrer Auffassung könne nämlich die Nichtigerklärung der Entscheidung Nr. 78/258 der Klägerin nicht den von dieser erstrebten Vorteil verschaffen, weil die auf dem Zuschlag beruhenden Verträge abgeschlossen, die Lizenzen erteilt und die Einfuhren durchgeführt seien, während die abgelehnten Angebote nunmehr inexistent seien.

21 Da die Klägerin es vorgezogen hat, sich an den Gerichtshof zu wenden, um die Entscheidung der Kommission unmittelbar anzugreifen, und nicht an die nationalen Gerichte, um den von der italienischen Interventionsstelle individuell an sie gerichteten ablehnenden Bescheid anzufechten, berührt die Entscheidung über die Zuverlässigkeit der Klage die Verteilung der Zuständig-
22 keiten zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten. Deshalb ist die Frage der Zulässigkeit insgesamt von Amts wegen zu prüfen und nicht nur unter dem Gesichtspunkt des von der Kommission vorgebrachten Einwands.

23 Die streitige Entscheidung ist von der Kommission erlassen worden, nachdem diese von den nationalen Interventionsstellen über die bei diesen aufgrund der Ausschreibungen vom 13. Januar 1978 eingegangenen Angebote
24 unterrichtet worden war. Das Angebot der Klägerin ist also von der Kommission zusammen mit allen anderen in der gesamten Gemeinschaft eingereichten Angeboten berücksichtigt worden, als diese einen Preis festsetzte, der den Absatz einer im voraus festgelegten Menge von Fleisch aus Interventionsbeständen zu dem für die Interventionsstellen günstigsten Preis gewährleisten

25 sollte. Auf diese Weise hat die Entscheidung der Kommission, obwohl sie in Form einer an die Mitgliedstaaten und — durch deren Vermittlung — an die Interventionsstellen gerichteten Entscheidung erging, unmittelbar über Annahme oder Ablehnung jedes auf die Ausschreibungen vom 13. Januar 1978
26 unterbreiteten Angebots entschieden. Da es sich also in Wirklichkeit um eine Globalausschreibung für die gesamte Gemeinschaft handelte, über welche allein die Kommission entschied (wobei die Interventionsstellen lediglich für die Sammlung der Angebote und die Mitteilung des Ergebnisses an die Teilnehmer dazwischengeschaltet wurden), läßt sich nicht bestreiten, daß die Klägerin von der Entscheidung der Kommission individuell und unmittelbar betroffen und ihre Klage deshalb zulässig ist.

27 Es ist jedoch klarzustellen, daß der Gerichtshof nur in dem Umfang mit der Sache befaßt sein kann, als die angegriffene Entscheidung gegenüber einem von ihr unmittelbar und individuell Betroffenen Wirkungen hat entfalten kön-
28 nen. Aus den einschlägigen Vorschriften und der Allgemeinen Bekanntmachung über Ausschreibungen ergibt sich nämlich, daß — abgesehen von der Entscheidung über die Annahme und die Ablehnung der Angebote im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens — die nationalen Interventionsstellen nach eigenem Ermessen über eine Reihe von Nebenfragen zu entscheiden haben, die entweder mit der Ausschreibungsregelung selbst oder mit dem Ab-
29 schluß und der Durchführung der Kaufverträge zusammenhängen. Soweit jedoch die Wahrnehmung eigener Aufgaben dieser Art durch die Interventionsstellen Gegenstand von Streitigkeiten sein sollten, bleibt es bei der ungeschmälerten Zuständigkeit der nationalen Gerichte, wie in Abschnitt 12 „Schlußbestimmungen" der Allgemeinen Bekanntmachung über Ausschrei-
30 bungen zu Recht festgehalten. Zuständig wären die nationalen Gerichte auch im Fall einer etwaigen Verletzung des Gemeinschaftsrechts durch die Interventionsstellen, da aus einem solchen Verhalten sich möglicherweise ergebende Rechtsstreitigkeiten außerhalb des von den Gemeinschaftsorganen wahrgenommenen Aufgabenbereichs bleiben.

31 Entgegen der Behauptung der Kommission läßt sich das Interesse der Kläge-
32 rin an der von ihr erhobenen Klage nicht bestreiten. Auch wenn die angegriffene Entscheidung bereits zugunsten anderer Teilnehmer der gleichen Ausschreibung durchgeführt sein sollte, behält die Klägerin doch ein Interesse an der Aufhebung dieser Entscheidung, sei es um eine angemessene Berichtigung ihrer Rechtssituation durch die Kommission zu erreichen, sei es, um die Kommission zu veranlassen, das Ausschreibungssystem für die Zukunft in geeigneter Weise zu ändern, falls festgestellt werden sollte, daß es bestimm-
33 ten rechtlichen Forderungen nicht genügt. Die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit ist also zu verwerfen.

34 Die Klägerin hat zwar förmlich nur die Entscheidung Nr. 78/258 angegriffen, zugleich jedoch auf der Grundlage des Artikels 184 EWG-Vertrag bestimmte Aspekte des „Koppelungs"-Systems in dessen auf Artikel 14 neuer Fassung der Verordnung Nr. 805/68 gestützter, in den Verordnungen der Kommission Nr. 2900/77 und Nr. 2901/77 sowie in den Ausschreibungen vom 13. Januar 1978 geregelter Form geltend gemacht.

35 Nach Artikel 184 EWG-Vertrag „[kann] ungeachtet des Ablaufs der in Artikel 173 Absatz 3 genannten Frist ... jede Partei in einem Rechtsstreit, bei dem es auf die Geltung einer Verordnung des Rates oder der Kommission ankommt, vor dem Gerichtshof die Unanwendbarkeit dieser Verordnung aus
36 den in Artikel 173 Absatz 1 genannten Gründen geltend machen". Ohne Zweifel erlaubt es diese Vorschrift der Klägerin, zum Zwecke der Nichtigerklärung der angegriffenen Entscheidung im Wege der Vorfrage die Gültigkeit der Verordnungen in Zweifel zu ziehen, die die Rechtsgrundlage für
37 diese Entscheidung bilden. Hingegen sind Zweifel an der Anwendbarkeit des Artikels 184 auf die Ausschreibungen vom 13. Januar 1978 möglich, da Artikel 184 nur von „Verordnungen" spricht.

38 Diese Bekanntmachungen sind Rechtshandlungen von allgemeiner Tragweite, welche Rechte und Pflichten der Unternehmen, die an den auf diese Weise angekündigten Ausschreibungsverfahren teilnehmen möchten, im
39 voraus in objektiver Weise festlegen. Wie der Gerichtshof bereits in seinen Urteilen vom 12. und 13. Juni 1958 in den Rechtssachen Meroni und Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse (Slg. 1958, 11 ff. und 135 ff.) zu Artikel 36 EGKS-Vertrag ausgeführt hat, ist Artikel 184 EWG-Vertrag der Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes, der jeder Partei das Recht gewährleistet, zum Zwecke der Nichtigerklärung einer sie unmittelbar und individuell betreffenden Entscheidung die Gültigkeit derjenigen früheren Rechtshandlungen der Gemeinschaftsorgane zu bestreiten, welche die Rechtsgrundlage für die angegriffene Entscheidung bilden, falls die Partei nicht das Recht hatte, gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag unmittelbar gegen diese Rechtshandlungen zu klagen, deren Folgen sie nunmehr erleidet, ohne daß sie ihre Nich-
40 tigerklärung hätte beantragen können. Das Anwendungsgebiet des genannten Artikels muß sich deshalb auf diejenigen Rechtshandlungen der Gemeinschaftsorgane erstrecken, die, obwohl nicht in Form einer Verordnung ergangen, gleichartige Wirkungen wie eine Verordnung entfalten und die aus diesen Gründen von keinem anderen Rechtssubjekt als den Organen und den Mitgliedstaaten im Rahmen des Artikels 173 angegriffen werden konnten.
41 Diese weite Auslegung des Artikels 184 ergibt sich aus der Notwendigkeit, den durch Absatz 2 des Artikels 173 von der direkten Klage gegen Rechtshandlungen allgemeinen Charakters ausgeschlossenen Personen dann die Möglichkeit einer Rechtmäßigkeitskontrolle zu gewährleisten, wenn Durchführungsentscheidungen ergehen, die sie unmittelbar und individuell betref-
42 fen. Dies ist bei den Ausschreibungen vom 13. Januar 1978 der Fall, gegen die die Klägerin keine Klage erheben konnte, weil sie erst durch die Entscheidung, die im Anschluß an das von ihr im Rahmen einer bestimmten Ausschreibung abgegebene Angebot erging, unmittelbar und individuell betroffen
43 sein konnte. Aus diesen Gründen ist der im Wege der Vorfrage von der Klägerin nach Artikel 184 nicht nur gegen die vorerwähnten Verordnungen, sondern auch gegen die Ausschreibungen vom 13. Januar 1978 gerichtete Angriff zuzulassen, obwohl es sich bei den Ausschreibungen nicht um Verordnungen im strengen Sinne handelt.

Zur Begründetheit

44 Zum Beweis der Nichtigkeit der angegriffenen Entscheidung macht die Klägerin, unterstützt von der Regierung der Italienischen Republik als Streithelferin, eine Reihe von Angriffsmitteln geltend, die sich zum einen auf die Verletzung von Artikel 14 der Verordnung Nr. 425/77 beziehen und zum anderen auf behauptete Formfehler einiger der Rechtshandlungen, die Gegenstand dieser Klage sind.

45 Die auf den Inhalt bezüglichen Angriffsmittel lassen sich in der Rüge zusammenfassen, die Kommission habe bei der Ausgestaltung des sogenannten „Koppelungs"-Systems im Hinblick auf die in Artikel 14 neuer Fassung der Grundverordnung festgelegten Regeln einen Ermessensmißbrauch begangen.

46 Im einzelnen rügt die Klägerin,

— die Kommission habe den Kreis der Begünstigten, die in den Genuß eines Vorteils kommen sollen, den die Grundverordnung der Verarbeitungsindustrie vorbehalten habe, unzulässig ausgedehnt,

— es fehle an einer Verpflichtung, das von diesem Begünstigtenkreis erworbene Fleisch aus Interventionsbeständen einem bestimmten Zweck zuzuführen,

— die von der Kommission festgelegten Modalitäten seien in ihren quantitativen Aspekten mehrfach fehlerhaft,

— für den Verkauf von Fleisch aus Interventionsbeständen der verschiedenen Mitgliedstaaten seien unterschiedliche Preise festgesetzt worden, und

— das System wirke sich ungünstig auf das mit der Entscheidung 78/258 festgesetzte Mindestpreisniveau aus.

47 Die von der Klägerin vorgebrachten Angriffsmittel zu Fragen formalen Charakters betreffen zum einen das Fehlen einer Begründung für mehrere der angegriffenen Rechtshandlungen und zum andern die fehlende Anonymität der Angebote im Rahmen der mit den streitigen Vorschriften organisierten

48 Ausschreibung. Was die mangelnde Begründung angeht, so ergibt sich aus dem Vertrag der Klägerin, daß in Wirklichkeit gerügt wird, die Einführung des „Koppelungs"-Systems durch die Kommission sei im Hinblick auf die Grundverordnung nicht gerechtfertigt, und es sei versäumt worden, die wirt-

schaftlichen Gründe anzuführen, die es rechtfertigten, mit der Entscheidung Nr. 78/258 einen Mindestpreis festzusetzen, der wegen seiner Höhe zum Ausschluß der Klägerin von der Ausschreibung geführt habe.

49 Diese Rügen sollen im Zusammenhang mit der sachlichen Prüfung der Klage untersucht werden.

Zu dem Vorwurf, die Kommission habe es unterlassen, die Einführung des sogenannten „Koppelungs"-Systems zu rechtfertigen

50 Die Klägerin macht geltend, keine der Rechtshandlungen der Kommission — also weder die Verordnung Nr. 2900/77, die die Modalitäten des „Koppelungs"-Systems festlegt, noch die Allgemeine Bekanntmachung über Ausschreibungen vom 13. Januar 1978 — enthalte eine Rechtfertigung dafür, warum das in dem neugefaßten Artikel 14 der Grundverordnung als schlichte Möglichkeit vorgesehene Koppelungs-System für den betroffenen Wirtschaftszweig eingeführt worden sei.

51 Deshalb seien die von der Kommission ergriffenen Maßnahmen weder, wie dies Artikel 190 EWG-Vertrag verlange, gebührend mit Gründen versehen noch inhaltlich begründet.

52 Die Kommission macht geltend, die Verordnung Nr. 2900/77 habe eine in Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe b neuer Fassung der Verordnung Nr. 805/68 ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit verwirklicht und die Begründung für diese Maßnahme stimme deshalb mit den Gründen überein, die bereits den Rat dazu veranlaßt hätten, diese Möglichkeit mit Rücksicht auf die Marktsituation zu jener Zeit vorzusehen.

53 Der Rat hat, als er mit der Verordnung Nr. 425/77 den Artikel 14 der Verordnung Nr. 805/68 änderte, in der zweiten und der fünften Begründungserwägung zu der Änderungsverordnung darauf hingewiesen, daß die Marktlage bei Rindfleisch umgeschlagen war und nunmehr durch einen Zusammenbruch der Marktpreise, der noch durch massive Einfuhren verstärkt wurde, gekennzeichnet war, was die Notwendigkeit zur Folge hatte, einige besondere Regelungen anzupassen, um sowohl den Möglichkeiten als auch den
54 Bedürfnissen der Gemeinschaft Rechnung zu tragen. Um dieser Situation zu begegnen, wurde mit der neuen Fassung von Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung Nr. 805/68 die Möglichkeit vorgesehen, die Einfuhr von

Rindfleisch für den Bedarf zur Herstellung reiner Rindfleischkonserven bei Aussetzung der Abschöpfung von der Vorlage eines Kaufvertrags über gefrorenes Fleisch aus Beständen einer Interventionsstelle abhängig zu machen.

55 Ziel dieser Regelung war es, wie die Kommission zutreffend erläutert hat, ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen dem Interesse der Verarbeitungsindustrie an der Einfuhr von Rindfleisch zu Weltmarktpreisen, einerseits, und der Notwendigkeit, den von den in der Gemeinschaft angesammelten Interventionsbeständen ausgehenden Druck auf den Markt zu verringern, andererseits, zu finden. Als die Kommission von der mit der Verordnung Nr. 425/77 erteilten Ermächtigung unmittelbar nach Inkrafttreten der neuen Fassung des Artikels 14 der Verordnung Nr. 805/68 Gebrauch machte, mußte sie die Einführung des „Koppelungs"-Systems für die Einfuhr von Fleisch zur Herstellung von reinen Rindfleischkonserven bei Aussetzung der Abschöpfung nicht erneut rechtfertigen, weil das Ziel dieser Anwendungsmaßnahme mit dem in der Grundverordnung des Rates in aller wünschbaren Klarheit definierten

57 Zweck übereinstimmt. Infolgedessen war die Einführung des „Koppelungs"-Systems durch Artikel 1 der Verordnung Nr. 2900/77 dadurch, daß diese bei der Aufzählung der Rechtsgrundlagen (Punkt 2) auf Artikel 14 neuer Fassung der Verordnung Nr. 805/68 Bezug nahm, ausreichend gerechtfertigt

58 und mit Gründen versehen. Dieses Angriffsmittel ist deshalb unbegründet.

Zu dem Vorwurf, der Kreis der Begünstigten sei in unzulässiger Weise erweitert worden

59 Die Klägerin wirft der Kommission vor, sie habe mit der Verordnung Nr. 2901/77, deren Artikel 1 die Verordnung Nr. 585/77 um einen neuen Artikel 11 a ergänzt, die Möglichkeit zur Einfuhr von Rindfleisch bei Aussetzung der Abschöpfung für alle natürlichen oder juristischen Personen eröffnet, die seit mindestens zwölf Monaten eine Tätigkeit im Vieh- und Fleischsektor ausüben und in einem öffentlichen Register eines Mitgliedstaats

60 eingeschrieben sind. Damit sei eine Einfuhrerleichterung, die die Verordnung Nr. 805/68 zugunsten der Verarbeitungsindustrie vorgesehen habe, auf einen unbestimmten Kreis von Personen ausgedehnt worden, die nur durch den Umstand gekennzeichnet seien, daß sie in irgendeiner Weise am Vieh- und Fleischsektor interessiert sind, ohne jedoch in irgendeiner Weise
61 mit der Verarbeitungsindustrie in Verbindung zu stehen. Wegen der Begrenzung der Menge des für den einzelnen Käufer im Rahmen des „Koppelungs"-Systems zu erwerbenden Fleisches aus Interventionsbeständen auf höchstens 100 t gemäß Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2900/77 habe dieses Absatzsystem zur Einschaltung zahlreicher Zwischenhändler bei der Einfuhr geführt und diese in den Genuß ungerechtfertigter und parasitärer Gewinnspannen gebracht.

62 Nach Auffassung der italienischen Regierung soll die weite Definition des Kreises der Begünstigten zur Folge gehabt haben, daß die Regelung jegliche Bedeutung verlor und alle Vorteile, die die Verordnung des Rates der Verarbeitungsindustrie des betroffenen Wirtschaftssektors habe gewähren wollen, zunichte gemacht wurden.

63 Die Kommission verteidigt sich damit, daß die Verarbeiter in keiner Weise daran gehindert worden seien, an den Ausschreibungsverfahren teilzunehmen
64 und selbst einzuführen. Die weite Definition des Kreises der Begünstigten durch die Verordnung Nr. 2900/77 berücksichtige den Umstand, daß zahlreiche Verarbeiter sich für ihre Einfuhren gewöhnlich des Zwischenhandels
65 bedienten. Auch sei die Kommission verpflichtet gewesen, bei der Ausgestaltung der betroffenen Regelung die Gleichheit des Zugangs zu den Waren
66 und die Gleichbehandlung aller potentiellen Käufer zu gewährleisten. Endlich habe Artikel 11 a der Verordnung Nr. 585/77 in der Fassung der Verordnung Nr. 2901/77 ausdrücklich die Verpflichtung des Importeurs vorgesehen, die in der Grundverordnung genannten Verarbeitungsgänge entweder selbst durchzuführen oder unter seiner Verantwortung durchführen zu lassen.

67 Aus Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe a neuer Fassung der Verordnung Nr. 805/68 ergibt sich, daß das System der Einfuhr bei vollständiger Aussetzung der Abschöpfung ausschließlich die Herstellung eines ganz bestimmten Typs
68 von Konserven fördern soll. Unstreitig verfolgt die Schaffung dieser Sonderregelung, die auf Artikel 14 der ursprünglichen Fassung der Verordnung Nr. 805/68 zurückgeht und mit neuen Modalitäten durch die geänderte Fassung der gleichen Vorschrift aufrechterhalten wird, das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungsindustrie gegenüber den außerhalb der Gemeinschaft niedergelassenen Wettbewerbern zu gewährleisten, die als solche in
69 den Genuß der Weltmarktpreise kommen. Zwar soll nach der neuen Fassung von Artikel 14 dieser Industriezweig auch an den Lasten des Absatzes des Rindfleischüberschusses in der Gemeinschaft durch die neugeschaffene Verpflichtung zur „Koppelung" beteiligt werden, der Vorteil aus der vollständigen Aussetzung der Abschöpfung auf die aus Drittländern im Rahmen dieser Regelung eingeführten Mengen soll aber den in der Ratsverordnung bezeich-
70 neten Begünstigten vorbehalten bleiben. Deshalb steht die Verordnung Nr. 2901/77, indem sie die Verordnung Nr. 585/77 durch den neuen Artikel 11a ergänzt, im Widerspruch zum Ziel des Artikels 14 neuer Fassung der Grundverordnung, soweit sie den Zugang zu diesem besonderen Einfuhrsystem Personen oder Unternehmen eröffnet, die außerhalb des Industriezweigs stehen, dem der Vorteil der vollständigen Aussetzung der Abschöpfung nach Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe a neuer Fassung der Verordnung Nr. 805/68 vorbehalten sein müßte.

71 Dem Argument der Kommission, sie müsse alle potentiellen Importeure gleich behandeln, kann nicht zugestimmt werden, da die in Artikel 14 der Verordnung Nr. 805/68 vorgesehene Aussetzung der Abschöpfung gerade das Ziel verfolgt, aus ganz bestimmten wirtschaftlichen Gründen einem bestimmten Zweig der Lebensmittelindustrie einen Vorteil zu gewährleisten.
72 Desgleichen ist auch das Argument der Kommission, zahlreiche Verarbeitungsbetriebe seien zur Deckung ihrer Bedürfnisse auf den Einfuhrhandel angewiesen, unerheblich; da nämlich die Mindestmenge für den Ankauf von

Fleisch aus Interventionsbeständen 5 t beträgt, sind selbst kleine Verarbeitungsbetriebe in der Lage, in den Genuß dieser Regelung zu kommen, und es wären auch andere rechtliche Verfahren geeignet gewesen, in solchen Fällen alle praktischen Bedürfnisse zu befriedigen, ohne daß es nötig gewesen
73 wäre, den Kreis der von der Regelung Begünstigten zu erweitern. Es ist also festzustellen, daß die Kommission von der Bestimmung der in Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe a neuer Fassung der Verordnung Nr. 805/68 vorgesehenen Regelung abgewichen ist, als sie diese für eine unbestimmte Zahl von Zwischenhändlern geöffnet hat.

74 In diesem Zusammenhang macht die Klägerin mit Unterstützung der italienischen Regierung weiter geltend, das Funktionieren des „Koppelungs"-Systems werde dadurch verfälscht, daß das in diesem Rahmen gekaufte Fleisch aus Interventionsbeständen vom Erwerber für beliebige Zwecke verwendet werden könne und nur das unter Aussetzung der Abschöpfung ein-
75 geführte Fleisch der Konservenindustrie zugeführt werden müsse. Dies versetze Zwischenhändler, die sich in keiner Weise im Verarbeitungssektor betätigen, in die Lage, sich den aus der Aussetzung der Abschöpfung auf das eingeführte Fleisch ergebenden Vorteil zu einem wesentlichen Teil zu sichern, indem sie ihn auf das zu ihrer freien Verfügung stehende Fleisch aus Interventionsbeständen übertrügen.

76 Es läßt sich nicht leugnen, daß das Fehlen jeglicher Verwendungsbindung für das im Rahmen des „Koppelungs"-Systems gekaufte Fleisch das Funktionieren dieses Systems verfälschen kann, da es wegen der zu weiten Festlegung des Kreises der Begünstigten zu unkontrollierbaren Preismanipulationen seitens solcher Käufer kommen kann, die kein unmittelbares Interesse mit der Verarbeitungsindustrie verbindet, Preismanipulationen, die unter Aussetzung der Abschöpfung importiertes, für die Verarbeitungsindustrie bestimmtes Fleisch, zum einen, und frei verfügbares Fleisch aus Interventionsbeständen, das möglicherweise für diese Verwendung nicht geeignet ist, zum anderen,
77 betreffen. Diese den Käufern zugestandene Freiheit kann unter den gegebenen Umständen die Wirkung gehabt haben, daß die in Artikel 14 der Verordnung Nr. 805/68 vorgesehene Aussetzung der Abschöpfung anderen Zielen diente als dem in der Ratsverordnung vorgesehenen.

Zu dem Vorwurf, das von der Kommission geschaffene System habe sich ungünstig auf das Preisniveau des im Rahmen des „Koppelungs"-Systems verkauften Fleisches aus Interventionsbeständen ausgewirkt

78 Die Klägerin macht geltend, das Ausschreibungssystem habe aufgrund der von der Kommission festgelegten Modalitäten zur Festsetzung eines zu hohen Abgabepreises für das Fleisch geführt, das die Käufer, die in den Genuß der Einfuhr von Fleisch aus Drittländern unter Aussetzung der Abschöpfung kommen wollten, im Rahmen des „Koppelungs"-Systems erwerben mußten.

79 Infolgedessen habe der von der Kommission in der angegriffenen Entscheidung festgesetzte Mindestpreis deutlich über dem normalen Abgabepreis der Interventionsstellen gelegen und den von der Verordnung des Rates beabsichtigten Vorteil der Aussetzung der Abschöpfung in beträchtlichem Maße neu

80 tralisiert. Auf diese Weise sei der für die Verarbeitungsindustrie bestimmte Vorteil zugunsten einer Aktion geopfert worden, deren Ziel der Absatz der bei den Interventionsstellen lagernden Fleischüberschüsse zu einem über dem

81 normalen Abgabepreis liegenden Preis gewesen sei. Unterstützt wird dieses Argument von der italienischen Regierung, die die Ergebnisse der streitigen Ausschreibung als „anomal" ansieht und bemerkt, ein Ausschreibungssystem, das zu Preiserhöhungen führe, sei unvereinbar mit den Zielen der Sonderregelung für die Einfuhr von Fleisch für die Verarbeitungsindustrie unter

82 Aussetzung der Abschöpfung. Die Kommission verteidigt das Ausschreibungssystem mit dem Argument, zu jener Zeit habe sie einer schwierigen Lage auf dem Gemeinschaftsmarkt mit gefährlich hohen Überschüssen Rechnung tragen müssen, und es sei das Ziel des „Koppelungs"-Systems gewesen, einen gerechten Ausgleich zu finden zwischen der Befriedigung der Bedürfnisse der Verarbeitungsindustrien und der Berücksichtigung der allgemeinen Lage des Binnenmarkts der Gemeinschaft; das geeignetste Mittel zur Herstellung dieses Ausgleichs sei nach ihrer Auffassung das Ausschreibungssystem gewesen.

83 Die Einführung des Ausschreibungssystems für die Fleischmengen, die von den Importeuren im Rahmen des „Koppelungs"-Systems einzuführen waren, kann für sich allein genommen nicht beanstandet werden; dieses System vermochte nämlich dank des Aufeinandertreffens der Angebote qualifizierter Unternehmen den Absatz der von den Interventionsstellen gehaltenen Überschüsse zu den jeweils günstigsten Bedingungen unter Berücksichtigung der
84 Rentabilitätserfordernisse der betroffenen Unternehmen zu gewährleisten. Es muß allerdings eingeräumt werden, daß das normale Funktionieren dieses Systems im konkreten Fall durch fremde Faktoren gestört worden ist, und zwar dadurch, daß Wettbewerber zur Ausschreibung zugelassen wurden, deren Interessen anders gerichtet waren als die der Verarbeitungsindustrie, der, wie sich aus dem vorstehend Gesagten ergibt, nach Artikel 14 der Grundverordnung der Vorteil aus der Einfuhr mit Aussetzung der Abschöpfung hätte
85 vorbehalten werden müssen. Auf diese Faktoren ist es zurückzuführen, daß der Mindestpreis, den die Kommission auf der Grundlage der im Rahmen der Ausschreibung abgegebenen Angebote festsetzte, wesentlich höher lag als
86 der übliche Abgabepreis für Interventionsbestände. Demnach ist die Rüge der Klägerin und der italienischen Regierung berechtigt, wonach das anomal hohe Niveau dieses Preises bewirkt hat, daß ein Vorteil, den der Rat aus ganz bestimmten wirtschaftlichen Gründen der Verarbeitungsindustrie vorbe-
87 halten wollte, teilweise neutralisiert wurde. Das von der Kommission zur Durchführung des Artikels 14 neuer Fassung der Verordnung Nr. 805/68 organisierte System steht deshalb im Widerspruch zu den Vorschriften dieser Verordnung.

88 Die Klägerin macht in diesem Zusammenhang noch geltend, die Festsetzung unterschiedlicher Preise für die verschiedenen Mitgliedstaaten durch die Kommission führe zu einer Diskriminierung der Unternehmen je nach ihrem Standort.

89 Wie die Kommission zutreffend ausgeführt hat, soll mit der Differenzierung der im Anhang zu der angegriffenen Entscheidung angeführten Mindest-

preise den auf wirtschaftlichen und monetären Gründen beruhenden regionalen Verschiedenheiten der Märkte der verschiedenen Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden, um eine gerechte Verteilung der im Rahmen der Sonderregelung des Artikels 14 der Verordnung Nr. 805/68 zur Verfügung stehenden Fleischmengen auf die Verarbeitungsindustrien der verschiedenen
90 Regionen der Gemeinschaft zu erreichen. Diese Rüge ist deshalb zurückzuweisen.

Zu dem auf einige quantitative Anspekte des „Koppelungs"-Systems gestützten Vorwurf

91 Die Klägerin beanstandet verschiedene quantitative Aspekte des „Koppelungs"-Systems, wie sie in den verschiedenen Rechtsakten festgelegt sind, auf
92 die sich die angegriffene Entscheidung stützt. Sie trägt vor, die Kommission habe im Anhang zur Verordnung Nr. 2901/77 das Verhältnis der Mengen von Fleisch aus Interventionsbeständen und Fleisch, das unter Aussetzung der Abschöpfung eingeführt wird, willkürlich festgesetzt, und das gleiche gelte auch für die in den Ausschreibungen vorgenommene Festlegung der Mengen von Fleisch aus Interventionsbeständen, die im Rahmen dieses
93 Systems zur Verfügung gestellt wurden. Die Klägerin beanstandet weiter, daß entsprechend Abschnitt 3 der Allgemeinen Bekanntmachung über Ausschreibungen die abzugebende Menge für jeden Bieter mindestens 5 t und höchtens 100 t beträgt, während es ihrer Auffassung nach den Unternehmen hätte erlaubt sein müssen, Angebote entsprechend ihrer tatsächlichen Verarbei-
94 tungskapazität abzugeben. Schließlich behauptet sie, auch die mit der Ausschreibung vom 13. Januar 1978 angebotenen Mengen seien willkürlich festgesetzt worden.

95 Die Festsetzung einer Höchstmenge für das Fleisch, das jeder Bieter von den Interventionsstellen erwerben kann, ist insoweit nicht zu beanstanden, als sie es ermöglicht, eine gerechte Verteilung des von Artikel 14 der Verordnung Nr. 805/68 zugunsten der Verarbeitungsindustrie vorgesehenen Vorteils auf

96 die Begünstigten zu gewährleisten. Im vorliegenden Fall erweist sich allerdings, daß die von der Kommission gewählte Obergrenze dazu geführt hat, daß zum einen das Importkontingent übermäßig aufgesplittert wurde und zum anderen die großen Verarbeitungsunternehmen sehr stark benachteiligt wurden, weil sie nur zu einem ganz kleinen Anteil in den Genuß der Einfuhrmöglichkeiten kommen konnten, die im Rahmen des „Koppelungs"-Systems,
97 so wie es von der Kommission organisiert wurde, bestanden. Infolgedessen erscheinen die von der Klägerin erhobenen Rügen gegen die besonders niedrig angesetzte Obergrenze für die Menge, die von ein und demselben Bieter gekauft werden konnte, grundsätzlich berechtigt.

98 Zu verwerfen sind hingegen die Rügen der Klägerin gegen die von der Kommission vorgenommene Festsetzung des Mengenverhältnisses zwischen dem Fleisch, das unter Aussetzung der Abschöpfung eingeführt wird, und dem Fleisch aus Interventionsbeständen, das im Rahmen des „Kopplungs"-Systems abgegeben wird, ebenso wie die Rügen hinsichtlich der Festsetzung der für das betroffene Vierteljahr ausgeschriebenen Mengen und deren Aufteilung auf die beiden in der Grundverordnung erwähnten Branchen der
99 Verarbeitungsindustrie. Diese Regelungen halten sich nämlich innerhalb des wirtschaftlichen Ermessens, über das die Kommission im Rahmen der Verwaltung des Rindfleischmarktes verfügt, wenn sie sich unter Berücksichtigung der Daten, die sich aus der vom Rat aufgestellten geschätzten Bilanz und den auf deren Grundlage erstellten vierteljährlichen Bilanzen ergeben, bemüht, ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen der Befriedigung der Einfuhrbedürfnisse der Verarbeitungsindustrie und der Notwendigkeit, die aus der Gemeinschaft stammenden Rindfleischvorräte abzusetzen, auf-
100 rechtzuerhalten. Die Klägerin hat nichts vorgebracht, was die Feststellung erlauben würde, daß die Kommission die Grenzen des ihr in diesem Zusammenhang zustehenden Ermessens überschritten hätte.

Zur Öffentlichkeit des Ausschreibungsverfahrens

101 Schließlich beschwert sich die Klägerin darüber, daß die Kommission — entgegen dem, was die Klägerin für die allgemeine Übung bei Ausschreibungen hält — die Übersendung einer Namensliste über alle auf die Eröffnung der

102 Ausschreibung hin eingegangenen Angebote verlangt habe. Auf diese Weise sei die Objektivität des Zuschlagsverfahrens verletzt und die Unabhängigkeit der mit dessen Durchführung betrauten Stelle gefährdet worden.

103 Es trifft zwar zu, daß bei verschiedenen Arten von Ausschreibungen sowohl im nationalen als auch im Gemeinschaftsrecht Anonymität als Vorsichtsmaßnahme gefordert wird, insbesondere bei Ausschreibungsverfahren, bei denen die einzelnen Angebote einem Ermessen unterliegen; jedoch erscheint eine solche Vorsichtsmaßnahme dann überflüssig, wenn es sich wie hier um eine Ausschreibung handelt, deren Ergebnis nach einem Preis entschieden wird, den die Kommission aufgrund der Gesamtheit der Angebote und unter Berücksichtigung der Erfordernisse einer gerechten Aufteilung der Gesamtmenge auf die Unternehmen aus den verschiedenen Regionen der Gemein-
104 schaft festsetzt. Dies gilt hier um so mehr, als auf die namentliche Feststellung der einzelnen Bieter nicht verzichtet werden kann, wenn man vermei-
105 den will, daß ein und dieselbe Person mehrere Angebote einreicht. Diese Rüge ist also zu verwerfen.

106 Aus den vorstehenden Gründen ist die Entscheidung der Kommission (78/258/EWG) wegen Verletzung einer Vorschrift zur Durchführung des Vertrages, nämlich des Artikels 14 neuer Fassung der Verordnung Nr. 805/68, und wegen Ermessensmißbrauchs der Kommission bei der Festlegung bestimmter Modalitäten der Durchführung des in der genannten Verordnungsvorschrift vorgesehenen „Kopplungs"-Systems — in den nachste-
107 hend bezeichneten Grenzen — für nichtig zu erklären. Aus Gründen der Rechtssicherheit und namentlich der Beachtung der Rechte, die diejenigen Teilnehmer der Ausschreibung erworben haben, deren Angebote aufgrund des von der Kommission festgesetzten Mindestpreises angenommen worden sind, ist die Nichtigerklärung zu beschränken auf die ablehnende Einzelent-
108 scheidung, die sich im Hinblick auf die Klägerin aus der Entscheidung der Kommission (78/258/EWG) ergibt. Infolgedessen obliegt es der Kommission

109 nach Artikel 176 Absatz 1 EWG-Vertrag, die besondere Situation der Klägerin von neuem zu prüfen und — unter Einschaltung der zuständigen Interventionsstelle — bezüglich der Klägerin neu zu entscheiden. Die Kommission wird bei ihrer Entscheidung die Gründe dieses Urteils und insbesondere auch zu beachten haben, daß sich die gemäß Artikel 14 neuer Fassung der Verordnung Nr. 805/68 geschaffene Regelung keinesfalls dahin auswirken darf, daß der Verarbeitungsindustrie der Ankauf von Fleisch aus Interventionsbeständen zu einem Preis gewährleistet wird, der unter dem liegt, der jeweils für die Abgabe der betroffenen Fleischqualitäten aus Interventions-
110 beständen normalerweise angewandt wird. Das Angebot der Klägerin müßte deshalb abgelehnt werden, wenn sich herausstellen sollte, daß es unter diesem Preisniveau lag.

Kosten

111 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung trägt die unterliegende Partei
112 die Kosten. Die Beklagte ist mit ihrem Vorbringen im wesentlichen unterlegen.

113 Mit Beschluß vom 22. Mai 1978 hat der Präsident den Antrag der Klägerin auf einstweilige Anordnung zurückgewiesen und die Entscheidung über die Kosten dieses Verfahrens vorbehalten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Entscheidung der Kommission vom 15. Februar 1978 (78/258/EWG) zur Festsetzung von Mindestpreisen für den Verkauf von entbeintem gefrorenen Rindfleisch durch die Interventionsstellen gemäß Verordnung (EWG) Nr. 2900/77 sowie zur Festsetzung der Mengen gefrorenen Rindfleisches zur Verarbeitung, die im ersten Vierteljahr 1978 zu Sonderbedingungen eingeführt werden dürfen, wird insoweit für nichtig erklärt, als sie die Klägerin betrifft.**

2. Die Kommission wird verurteilt, die Kosten des Verfahrens einschließlich der Kosten der Streithelferin zu tragen, jedoch mit Ausnahme der Kosten des Verfahrens auf einstweilige Anordnung, die die Klägerin zu tragen hat.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. März 1979.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 24. JANUAR 1979

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (Verordnung Nr. 805/68 — ABl. L 148 vom 28. 6. 1968, S. 24) sieht im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit und der Versorgung der Verarbeitungsindustrie mit gefrorenem Fleisch ein spezielles Einfuhrregime — völlige oder teilweise Aussetzung der Abschöpfung auf Drittlandeinfuhren — vor. Es war anfangs so ausgestaltet, daß zur Herstellung von Corned beef in Konserven bestimmtes Fleisch ohne Abschöpfung und ohne mengenmäßige Beschränkungen importiert werden konnte. Für Fleisch, das zur Herstellung anderer Produkte bestimmt war, wurde die Abschöpfung völlig oder teilweise im Rahmen von Mengen ausgesetzt, die in einer geschätzten Bilanz festzulegen waren; die Aussetzung konnte, wenn die Interventionslager einen bestimmten Umfang erreicht hatten, vom Kauf bestimmter Mengen Interventionsfleisch abhängig gemacht werden.

Im Jahr 1974 zwang eine krisenhafte Marktsituation — auf dem Markt der Gemeinschaft bildeten sich große Überschüsse — zur Anwendung von Schutz-