SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-229/88 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Die gemeinsame Marktorganisation für Fette wird durch die Verordnung Nr. 136/66/EWG des Rates vom 22. September 1966 (ABl. 1966, S. 3025) geregelt.

2. Um die Industrie zur Verarbeitung von Ölsaaten zu ermutigen, Ölsaaten mit Ursprung in der Gemeinschaft zu verwenden, wird gemäß Artikel 27 Absatz 1 der Verordnung Nr. 136/66 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1454/86 des Rates vom 13. Mai 1986 (ABl. L 133 vom 21.5.1986, S. 8), wenn der Richtpreis für eine Saatensorte höher als der Weltmarktpreis liegt, für die Saaten dieser Sorte, die in der Gemeinschaft geerntet und verarbeitet werden, eine Beihilfe gewährt. Vorbehaltlich einiger unbedeutender Ausnahmen und unbeschadet der Bestimmungen von Artikel 27 a ist diese Beihilfe gleich dem Unterschied zu dem Weltmarktpreis und dem Richtpreis.

3. Der Rat legte die Regeln für die Gewährung der Beihilfe für Ölsaaten durch die Verordnung (EWG) Nr. 1594/83 vom 14. Juni 1983 über die Beihilfe für Ölsaaten (ABl. L 163, S. 44), geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 935/86 des Rates vom 25. März 1986 (ABl. L 87, S. 5), fest. Die Durchführungsbestimmungen zu dieser Beihilferegelung wurden durch die Verordnung (EWG) Nr. 2681/83 der Kommission vom 21. September 1983 (ABl. L 266, S. 1) erlassen.

4. Gemäß Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 1594/83 in der Fassung der Verordnung Nr. 935/86 gilt als Beihilfebetrag der Betrag, der an dem Tag gültig ist, an dem der Mitgliedstaat die Saaten identifiziert. Artikel 4 sieht jedoch die Möglichkeit vor, daß der Betroffene die Vorausfestsetzung des Beihilfebetrags beantragt. In einem solchen Fall ist, wie sich aus Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 3 ergibt, der Beihilfebetrag derjenige, der am Tag der Beantragung der Vorausfestsetzung gilt, und wird auf die Ölsaaten angewandt, die während der Gültigkeitsdauer des die Vorausfestsetzung betreffenden Teils der Bescheinigung identifiziert werden; die Gültigkeitsdauer beträgt gemäß Artikel 11 der Verordnung Nr. 2681/83 grundsätzlich, außer bei von der Kommission zugelassenen Ausnahmen, fünf Monate für Raps- und Rübsensamen und vier Monate für Sonnenblumenkerne, wobei die Frist in dem Monat nach demjenigen, in dem der Antrag eingegangen ist, beginnt. In beiden Fällen kann die Kommission die Gültigkeitsdauer der Bescheinigungen in bestimmten Situationen verlängern. Die Höhe der Beihilfe hängt von der Sorte, dem Zeitpunkt und dem Land ab, in dem die Ölsaaten geerntet und/oder verarbeitet wurden.

5. Der die Vorausfestsetzung der Bescheinigung betreffende Teil wird grundsätzlich am ersten Werktag nach dem Tag der Beantragung ausgestellt, vorbehaltlich des Artikels 8 der Verordnung Nr. 1594/83 in der Fassung der Verordnung Nr. 935/86, der wie folgt lautet:

„1. Im Falle anomaler Verhältnisse, die auf dem Ölsaatenmarkt der Gemeinschaft zu einer Störung führen oder führen könnten,

* Verfahrenssprache: Englisch.

kann beschlossen werden, die Vorausfestsetzung der Beihilfe für den Zeitraum auszusetzen, der zur Wiederherstellung des Marktgleichgewichts erforderlich ist.

2. Die in Absatz 1 vorgesehene Aussetzung kann auch für die die Vorausfestsetzung betreffenden Teile der Bescheinigung gemäß Artikel 4 gelten, die beantragt und noch nicht ausgestellt worden sind, falls

a) der veröffentlichte Beihilfesatz einen sachlichen Fehler enthält,

b) bestimmte Faktoren zu einer Währungsverzerrung zwischen den Mitgliedstaaten führen können

und diese Fälle eine Diskriminierung zwischen den Interessenten zur Folge haben können.

3. Die Aussetzung der Vorausfestsetzung wird nach dem Verfahren des Artikels 38 der Verordnung Nr. 136/66/EWG beschlossen.

In dringenden Fällen kann jedoch die Kommission diese Aussetzung beschließen; in diesem Fall darf die Aussetzung höchstens fünf Tage dauern."

6. Die Klägerinnen, deren Tätigkeit insbesondere darin besteht, Ölsaaten zu verarbeiten, stellten am 7. Juni 1988 bei den zuständigen Behörden Anträge auf Vorausfestsetzung der Beihilfe für die Verarbeitung einer Menge von ca. 370 000 t Raps- und Rübsensamen und/oder Sonnenblumenkernen.

7. Die zu dieser Zeit anwendbaren Kurse waren durch die Verordnung (EWG) Nr. 1507/88 der Kommission zur Festsetzung der Beihilfe für Ölsaaten (ABl. L 135, S. 31), die am 1. Juni 1988 in Kraft getreten ist, festgesetzt worden.

8. Da die Kommission der Auffassung war, daß die Voraussetzungen von Artikel 8 der geänderten Verordnung Nr. 1594/83 erfüllt seien, erließ sie die Verordnung (EWG) Nr. 1587/88 (ABl. L 141, S. 55), mit der die Vorausfestsetzung der Beihilfe für Raps- und Rübsensamen sowie für Sonnenblumenkerne bei den Bescheinigungen ausgesetzt wurde, die vom 7. bis 11. Juni 1988 beantragt wurden.

9. Die Kommission erließ am selben Tag die Verordnung (EWG) Nr. 1584/88 (ABl. L 141, S. 48), mit der die Beihilfe für Ölsaaten, insbesondere für Raps- und Rübsensamen sowie für Sonnenblumenkerne, auf einen niedrigeren Betrag als den am 7. Juni 1988 geltenden festgesetzt wurde.

10. Nach dem Erlaß der Verordnung Nr. 1587/88 wurden die Klägerinnen von ihren nationalen Behörden über den Inhalt dieser Verordnung sowie über die Ablehnung ihrer am 7. Juni 1988 gestellten Anträge auf Vorausfestsetzung der Beihilfe unterrichtet.

11. Sie haben daraufhin die vorliegende Klage auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 1587/88 der Kommission über die Aussetzung der Vorausfestsetzung erhoben, soweit sie auf die am 7. Juni 1988 eingereichten Anträge anwendbar ist.

12. Die Klage ist am 10. August 1988 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

13. Mit Antragschrift, die am 31. August 1988 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, haben die Klägerinnen gemäß

den Artikeln 185 und 186 EWG-Vertrag und Artikel 83 der Verfahrensordnung beantragt, im Wege der einstweiligen Anordnung den Vollzug der Verordnung Nr. 1587/88 auszusetzen und der Kommission aufzugeben, jede geeignete Maßnahme zu treffen, um sicherzustellen, daß ihnen am dritten Werktag nach der Aussetzung des Vollzugs Bescheinigungen über die Vorausfestsetzung für die Verarbeitung von Ölsaaten zu dem Beihilfesatz ausgestellt werden, der am 7. Juni 1988 für die Mengen an Raps- und Rübsensamen sowie Sonnenblumenkernen gegolten hat, die die Klägerinnen in ihren am 7. Juni 1988 eingereichten Anträgen auf Vorausfestsetzung angegeben hatten. Der Antrag auf einstweilige Anordnung ist durch Beschluß des Präsidenten des Gerichtshofes vom 26. September 1988 zurückgewiesen worden.

14. Die Kommission hat mit besonderem Schriftsatz, der am 28. Oktober 1988 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben und gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung beantragt, vorab über diese Einrede zu entscheiden.

15. Die Klägerinnen haben ihre schriftlichen Erklärungen zu diesem Schriftsatz am 13. Januar 1989 vorgelegt.

16. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung allein zu der Zulässigkeitsfrage ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

17. Mit Beschluß vom 21. Juni 1989 hat der Gerichtshof die Rechtssache gemäß Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung an die Vierte Kammer verwiesen.

II — Anträge der Parteien

1. Die *Kommission* beantragt,

— die Klage als unzulässig abzuweisen;

— den Klägerinnen die gesamten Kosten, einschließlich derjenigen der Rechtssache C-229/88 R aufzuerlegen.

2. In ihren schriftlichen Erklärungen zu dem besonderen Schriftsatz der Kommission beantragen die *Klägerinnen,* die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen.

III — Vorbringen der Parteien

1. Die *Kommission* erinnert zunächst daran, daß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag in der Rechtsprechung des Gerichtshofes bisher stets dahin ausgelegt worden sei, daß sein Zweck namentlich darin bestehe, zu verhindern, daß die Gemeinschaftsorgane nur durch die Wahl der Verordnungsform die Klage eines einzelnen gegen eine Entscheidung, die ihn unmittelbar und individuell betreffe, ausschließen könnten, und auf diese Weise klarzustellen, daß die Wahl der Form die Rechtsnatur einer Handlung nicht verändern könne.

Die Kommission trägt vor, sie habe die streitige Verordnung weder auf der Grundlage der Anträge der Klägerinnen noch auf der Grundlage einer Reihe von Anträgen (einschließlich derjenigen der Klägerinnen) erlassen, die sie hätte bestimmen und individualisieren können. Sie habe die Lage des Gemeinschaftsmarktes allein auf der Grundlage von Zahlen beurteilen müssen, die nach nationalen Organisationen aufgeschlüsselt gewesen seien.

Sie habe also mit anderen Worten nicht gewußt, daß die Klägerinnen Anträge auf Vorausfestsetzung der Beihilfe gestellt hätten, noch habe sie die Zahl oder die Identität der anderen Wirtschaftsteilnehmer gekannt, die Anträge gestellt hätten. Ihr seien nicht nur die individuellen Verhältnisse der Klägerinnen unbekannt gewesen, sondern sie habe die Verhältnisse der Klägerinnen auch nicht von denjenigen einer unbestimmten Zahl anderer Wirtschaftsteilnehmer der Gemeinschaft unterscheiden können. Um die Natur der angefochtenen Maßnahme festzustellen, müsse der rechtliche Rahmen, der Zweck und die Wirkungen der Maßnahme berücksichtigt werden.

Erstens ergebe sich aus der Präambel der Verordnung Nr. 1587/88, daß diese Verordnung im Rahmen einer allgemeinen Regelung erlassen worden sei, deren normale Anwendung sie darstelle. Sie sei auf Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1594/83 des Rates in der Fassung der Verordnung Nr. 935/86 gestützt, wonach sie befugt sei, die Vorausfestsetzung der Beihilfe in dringenden Fällen, und zwar für höchstens fünf Tage, ohne Anhörung des Verwaltungsausschusses auszusetzen. Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung regele, in welchen Fällen eine Aussetzung beschlossen werden könne.

Die Bestimmungen über die Aussetzung seien ein wesentlicher Bestandteil der vom Rat erlassenen Beihilferegelung, da sie das Gegenstück zu der Ausnahme von dem Grundsatz darstellten, daß als Beihilfebetrag der Betrag gelte, der an dem Tag gültig sei, an dem der betreffende Mitgliedstaat die Saaten identifiziere, d. h. zu der Ausnahme, die eine Vorausfestsetzung auf einen bloßen Antrag hin ermögliche.

Zum Zweck und zu den Wirkungen der Verordnung Nr. 1587/88 führt die Kommission aus, mit dieser Verordnung habe die Vorausfestsetzung der Beihilfe vorübergehend und so schnell wie möglich beendet werden sollen, um angesichts des beträchtlichen Anstiegs des Weltmarktpreises den entstehenden anomalen Verhältnissen zu begegnen und Spekulationen mit dieser Möglichkeit auszuschließen.

Die Aussetzung gelte sowohl aus Gründen der Wirksamkeit als auch, um eine Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer in der Gemeinschaft zu gewährleisten, ab dem Tag ihres Inkrafttretens allgemein. Sie gelte sowohl für die Wirtschaftsteilnehmer, die im Aussetzungszeitraum einen Antrag hätten stellen wollen, als auch für diejenigen, die bereits einen Antrag gestellt hätten, denen aber noch keine Bescheinigung ausgestellt worden sei. Die angefochtene Maßnahme habe also mit anderen Worten Wirkungen gegenüber allen Unternehmen in dem betreffenden Bereich entfalten sollen.

Die Kommission ist daher der Auffassung, daß die Untersuchung sowohl des Regelungszusammenhangs, in dem die angefochtene Verordnung stehe, als auch ihres Zwecks und ihrer Wirkung ergebe, daß es sich um eine Verordnung mit allgemeiner Geltung handele.

Schließlich weist die Kommission auf das Urteil vom 25. März 1982 in der Rechtssache 45/81 (Moksel/Kommission, Slg. 1982, 1129) hin, dessen Sachverhalt dem des vorliegenden Falls ähnlich sei. In dieser Rechtssache habe der Gerichtshof über die Zulässigkeit einer Klage auf Nichtigerklärung einer Verordnung der Kommission entscheiden müssen, mit der die Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattungen für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse ausgesetzt worden sei. Der Gerichtshof habe die Klage als unzulässig abgewiesen, da die angefochtene Verordnung im Rahmen einer allgemeinen Regelung ergangen sei und nicht nur bereits gestellte Anträge erfaßt habe, sondern auch

diejenigen, die eventuell später gestellt worden wären.

Die Kommission ist daher der Meinung, daß der Gerichtshof die Klage als unzulässig abweisen sollte.

Die *Klägerinnen* halten ihre Klage dagegen für zulässig.

Um darzulegen, daß sie durch die angefochtene Verordnung unmittelbar betroffen sind, weisen sie darauf hin, daß den Mitgliedstaaten, selbst wenn sie für die tatsächliche Entscheidung über die Ausstellung von Vorausfestsetzungsbescheinigungen zuständig seien, insoweit kein Ermessen zustehe.

Um darzulegen, daß sie individuell betroffen sind, weisen die Klägerinnen darauf hin, daß Zahl und Identität der Importeure, die einen Antrag auf Vorausfestsetzung gestellt hätten, im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 1587/88 bereits festgestanden hätten und nachprüfbar gewesen seien. Durch die Entscheidung, die Aussetzung auf anhängige Anträge gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1594/83 zu erstrekken, habe die Verordnung Nr. 1587/88 unmittelbar und speziell den Zweck verfolgt, die Rechtsposition derjenigen Wirtschaftsteilnehmer zu beeinträchtigen, die sich der Gemeinschaft gegenüber gebunden hätten, indem sie am 7. Juni 1988 einen Antrag auf Vorausfestsetzung gestellt hätten. Im Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung hätten nämlich keine weiteren Anträge mehr gestellt werden können, so daß die Antragsteller einen geschlossenen Personenkreis dargestellt hätten.

Außerdem sei es unerheblich, daß der Erlaß der Verordnung Nr. 1587/88 und die Einreichung der Anträge zum gleichen Zeitpunkt erfolgt seien. Allein ausschlaggebend sei nämlich, daß die Kommission in dem Zeitpunkt, in dem sie die Entscheidung getroffen habe, umfassend darüber unterrichtet gewesen sei, für welche endgültigen Mengen an diesem Tag Anträge gestellt worden seien, und daß sie die angefochtene Entscheidung daher im Hinblick auf diese besonderen Mengen getroffen habe.

Angesichts ihrer Rechtsgrundlage und ihrer Ziele sollte die Verordnung Nr. 1587/88 in zwei Teile aufgeteilt werden: einen über anhängige Anträge und einen über zukünftige Anträge. Da sich die Nichtigkeitsklage nur auf den ersten Teil beziehe, dürften die Interessen des geschlossenen Kreises der durch diesen Teil beeinträchtigten Wirtschaftsteilnehmer nicht mit den Interessen der durch den zweiten Teil beeinträchtigten Wirtschaftsteilnehmer verquickt werden. Die Klage sei somit gegen eine von zwei Entscheidungen gerichtet, die die Kommission zu Unrecht als eine einzige Entscheidung erlassen habe.

Darüber hinaus sei das Urteil in der Rechtssache Moksel ein Einzelfall geblieben; die in dieser Rechtssache entwickelten Gründe seien in keinem anderen Urteil verwendet worden.

Der Gerichtshof müsse die Klage somit wie in den Urteilen vom 23. November 1971 in der Rechtssache 62/70 (Bock/Kommission, Slg. 1971, 897), vom 13. Mai 1971 in den verbundenen Rechtssachen 41/70 bis 44/70 (International Fruit Company/Kommission, Slg. 1971, 411), vom 17. Januar 1985 in der Rechtssache 11/82 (Piraiki-Patraiki/Kommission, Slg. 1985, 227), vom 18. November 1975 in der Rechtssache 100/74, (CAM/Kommission, Slg. 1975, 1393) und vom 3. Mai 1978 in der Rechtssache 112/77 (Toepfer/Kommission, Slg. 1978, 1019) für zulässig erklären.

M. Díez de Velasco
Berichterstatter