URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 15. JANUAR 1974 [1]

Holtz & Willemsen GmbH
gegen Rat der Europäischen Gemeinschaften

Rechtssache 134/73

Leitsätze

Verfahren — Untätigkeitsklage — Gerichtshof — Anrufung — Natürliche oder juristische Person — Begehren, eine Verordnung zu erlassen — Unzulässigkeit (EWG-Vertrag, Artikel 175 Absatz 3)

Eine allgemeine und normative Bestimmung, welche die gleiche rechtliche Tragweite hat wie eine Verordnung, kann weder ihrer Form noch ihrer Rechtsnatur nach als ein Akt bezeichnet werden, der im Sinne von Artikel 175 Absatz 3 an eine natürliche oder juristische Person gerichtet werden könnte.

In der Rechtssache 134/73

HOLTZ & WILLEMSEN GMBH, Krefeld-Uerdingen (Bundesrepublik Deutschland), vertreten durch ihre Geschäftsführer Helmut Reffelt und Manfred Leser, Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Modest und Partner, zugelassen in Hamburg, Zustellungsbevollmächtigter: Huissier Félicien Jansen, 21, rue Aldringen, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

1. RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch seinen Rechtsberater Daniel Vignes, Zustellungsbevollmächtigter: Herr J. N. van den Houten, Direktor des Juristischen Dienstes der Europäischen Investitionsbank, 2, place de Metz, Luxemburg,

2. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Kalbe, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Pierre Lamoureux, Rechtsberater der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 4, boulevard Royal, Luxemburg,

Beklagte,

1 — Verfahrenssprache: Deutsch.

wegen — im gegenwärtigen Verfahrensstadium — Zulässigkeit der Untätigkeitsklage der Firma Holtz gegen den Rat und die Kommission, denen vorgeworfen wird, den EWG-Vertrag dadurch verletzt zu haben, daß der Rat es unterlassen habe, eine Verordnung über eine zusätzliche Beihilfe für in Ölmühlen des Landes Nordrhein-Westfalen verarbeiteten Raps- und Rübsensamen ähnlich der durch die Verordnung (EWG) Nr. 1336/72 vom 27. Juni 1972 (ABl. L 147 vom 29. Juni 1972) für die italienischen Ölmühlen gewährten Beihilfe zu erlassen, und daß die Kommission verabsäumt habe, dem Rat entsprechende Vorschläge zu unterbreiten,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und M. Sørensen, der Richter R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh (Berichterstatter) und A. J. Mackenzie Stuart,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Über den Sachverhalt, den Streitgegenstand und das Vorbringen der Parteien ist nachstehender Sitzungsbericht erstattet worden:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Der Rat errichtete durch Verordnung Nr. 136/66/EWG vom 22. September 1966 (ABl. L 172 vom 30. September 1966, S. 3025) eine gemeinsame Marktorganisation für Fette, die unter anderem auf die Erzeugnisse Raps- und Rübsensamen sowie das daraus hergestellte Rüböl anwendbar ist, um die es im vorliegenden Rechtsstreit geht.

Für in Italien verarbeitete Raps- und Rübsensamen wurde durch die Verordnung Nr. 876/67/EWG des Rates vom 20. November 1967 (ABl. L 281 vom 21. November 1967, S. 7) für das Wirtschaftsjahr 1967/68 eine zusätzliche Beihilfe eingeführt. Diese Beihilfe wurde seitdem auch weiter gewährt, und zwar zuletzt für das Wirtschaftsjahr 1972/73 aufgrund der Verordnung Nr. 1336/72 des Rates vom 27. Juni 1972 (ABl. L 147 vom 29. Juni 1972, S. 7), welche die Klä-

gerin angreift, und für das Wirtschaftsjahr 1973/74 aufgrund der Verordnung Nr. 1357/73 des Rates vom 15. Mai 1973 (ABl. L 141 vom 28. Mai 1973, S. 30). Zur Rechtfertigung zusätzlicher Beihilfen erklärte der Rat in der Präambel der Verordnung Nr. 876/67: „Es ist festgestellt worden, daß für die italienischen Ölmühlen Schwierigkeiten bestehen." In der jetzt geltenden Beihilfe-Verordnung heißt es: „Die Prüfung der Ursachen dieser Schwierigkeiten sowie der Produktionsbedingungen innerhalb der Gemeinschaft zeigt, daß mit Rücksicht auf die Entwicklungsaussichten auf dem Markt für Ölsaaten die zusätzliche Beihilfe für das Wirtschaftsjahr 1972/73 unter Anpassung des Beihilfebetrags aufrechtzuerhalten ist."

2. Die Klägerin, die Firma Holtz & Willemsen GmbH, betreibt eine Ölmühle in Krefeld-Uerdingen (Land Nordrhein-Westfalen). Sie verarbeitet unter anderem Raps und Rübsen zu Rüböl. Ihr zufolge stellt die Gewährung einer zusätzlichen Beihilfe an die italienischen Ölmühlen eine den Artikel 7 des EWG-Vertrags verletzende Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit dar. Die Schwierigkeiten der italienischen Ölmühlen rührten nicht daher, daß sie im italienischen Hoheitsgebiet lägen, sondern allenfalls aus ihrer Ferne von den Erzeugungsgebieten. Ihr eigener Betrieb befinde sich nicht in geringerer Entfernung zu diesen Gebieten, und deshalb müßten bei einer sachlichen und nicht an der Staatsangehörigkeit ausgerichteten Differenzierung sie und auch die übrigen Ölmühlen des Landes Nordrhein-Westfalen die gleiche Beihilfe erhalten.

Aus diesem Grund schrieb die Klägerin am 29. Januar 1973 an das Sekretariat des Rates der Europäischen Gemeinschaften und forderte den Rat gemäß Artikel 175 Absatz 2 des Vertrages auf, „eine Verordnung über eine zusätzliche Beihilfe für in erzeugungsfernen Ölmühlen verarbeitete Raps- und Rübsensamen" zu *erlassen*, wobei diese Beihilfe nicht mehr bloß für die in Italien gelegenen Ölmühlen bestimmt sein müßte, sondern nach der Entfernung der Ölmühle von den Erzeugungsgebieten gestaffelt zu gewähren wäre. Gleichzeitig bat sie die Kommission, von dem ihr nach Artikel 43 des EWG-Vertrags zustehenden Initiativrecht Gebrauch zu machen und dem Rat einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten.

Die Kommission sicherte der Klägerin zu, daß ihr Anliegen einer sorgfältigen Prüfung unterzogen würde; in einem Schreiben vom 23. März 1973 erklärte der Rat, er sei der Ansicht, daß die Verordnungen zur Gewährung einer Beihilfe an die italienischen Ölmühlen mit dem Vertrag in Einklang stünden.

Für ihre Klage stützt sich die Klägerin auf mehrere Argumente. Indem es der Rat unterlassen habe, eine Verordnung zu erlassen, aufgrund deren die Klägerin nach objektiven Kriterien und in der gleichen Weise wie die italienischen Ölmühlen eine Beihilfe für Raps- und Rübsensamen erhalte, die in von den Erzeugungsgebieten entfernt liegenden Gegenden verarbeitet würden, und indem es die Kommission verabsäumt habe, dem Rat einen entsprechenden Verordnungsvorschlag zu unterbreiten, hätten diese Organe den in Artikel 7 Absatz 1 des EWG-Vertrags verankerten Grundsatz des Verbots jeglicher Diskriminierung verletzt, wonach die Staatsangehörigkeit nicht als Unterscheidungsmerkmal herangezogen werden dürfe und die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten gleich zu behandeln seien. Im vorliegenden Falle nun diskriminierten Rat und Kommission aus Gründen der Staatsangehörigkeit, was auch nach keiner Sondervorschrift des Vertrages statthaft sei.

Zweitens berufe sich die von der Klägerin gerügte Verordnung Nr. 1336/72/EWG des Rates vom 27. Juni 1972 nur auf „gewisse Schwierigkeiten . . ., die in Italien bei der Verarbeitung von Ölsaaten in Ölmühlen festgestellt wurden", gebe aber in ihrer Begründung keineswegs an, worauf diese Schwierigkeiten beruhten. Doch sei der Grund dieser Schwierigkeiten offensichtlich die Entfernung von den Erzeugungs-

gebieten. Im übrigen bemerkt die Klägerin, die Kommission habe in der Folgezeit ein nach bestimmten Gebieten Italiens zu staffelndes System zusätzlicher Beihilfen vorgeschlagen.

3. Die Firma Holtz hat am 16. Mai 1973 die vorliegende Klage erhoben.

Mit am 22. Juni und 9. Juli 1973 eingereichten Schriftsätzen haben die Kommission und der Rat der Europäischen Gemeinschaften gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften mehrere Unzulässigkeitseinreden erhoben.

Die Klägerin hat am 22. August 1973 zu diesen Einreden Stellung genommen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung über die prozeßhindernden Einreden einzutreten.

II — Anträge der Parteien

1. Die Klägerin beantragt, für Recht zu erkennen:

a) Es wird festgestellt, daß der Rat es vertragswidrig unterlassen hat, eine Verordnung über eine zusätzliche Beihilfe für in erzeugungsfernen Ölmühlen verarbeitete Raps- und Rübsensamen zu erlassen, die unter anderem vorsieht, daß eine Ölmühle im Land Nordrhein-Westfalen der Bundesrepublik Deutschland eine zusätzliche Beihilfe von 0,60 Rechnungseinheiten je 100 kg Raps- und Rübsensamen erhält.

b) Es wird festgestellt, daß die Kommission es vertragswidrig unterlassen hat, dem Rat einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten.

c) Die Beklagten haben die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.

2. Der Rat der Europäischen Gemeinschaften, Beklagter (Antragsteller im Zwischenstreit), beantragt,

a) ohne Prüfung der Begründetheit über verschiedene prozeßhindernde Einreden zu entscheiden, die seiner Ansicht nach gegenüber der Klage zu erheben sind;

b) die Klage als unzulässig abzuweisen;

c) der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

3. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Beklagte (Antragstellerin im Zwischenstreit), beantragt,

a) gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung über die Zulässigkeit der Klage ohne Verhandlung zur Hauptsache vorabzuentscheiden;

b) die Klage als unzulässig abzuweisen und

c) der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

4. Die Klägerin (Antragsgegnerin im Zwischenstreit) beantragt,

— den Antrag auf Vorabentscheidung über die Frage der Zulässigkeit gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung zurückzuweisen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien betreffend die Zulässigkeit der Klage

1. Der Rat, Beklagter (Antragsteller im Zwischenstreit), weist darauf hin, daß die Klage nach Artikel 175 Absatz 2 nur zulässig sei, wenn das Gemeinschaftsorgan nicht binnen zwei Monaten nach der Aufforderung, tätig zu werden, Stellung genommen habe. Der Rat, der aufgefordert worden sei, das geltende System durch „eine gemeinschaftliche Regelung" zu ersetzen, habe innerhalb der ihm ge-

setzten Frist geantwortet, daß „das derzeitige System mit dem Vertrag in Einklang stehe". Der Inhalt dieses Schreibens stelle unbestreitbar eine Stellungnahme dar. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes in dieser Frage sei eindeutig: Urteile vom 1. März 1966 (Lütticke/Kommission, 48/65 — Slg. 1966, 28, 40) und vom 8. März 1972 (Nordgetreide/Kommission, 42/71 — Slg. 1972, 105, 110).

Eine zweite prozeßhindernde Einrede ergebe sich daraus, daß eine Untätigkeitsklage gegen ein Gemeinschaftsorgan nur dann erhoben werden könne, wenn das Klagebegehren auf den Erlaß eines Aktes abziele, der an den Kläger zu richten sei. Die Verordnung aber, deren Erlaß die Klägerin vom Rat verlangt habe, sei kein solcher Akt. Um diese Frage sei es in der Rechtssache 15/71, Mackprang/Kommission (26. Oktober 1971 — Slg. 1971, 797) gegangen. Der in der „Aufforderung" der Klägerin beantragte Akt habe den gleichen allgemeinen Charakter wie die Entscheidung, deren Erlaß nach dem Mackprang-Urteil mit der Untätigkeitsklage nicht erzwungen werden könne.

Die Aufforderung der Klägerin, „eine Verordnung ... zu erlassen", beweise hinreichend, daß der beantragte Akt nicht den Akten im Sinne des Artikels 175 Absatz 3 entspreche, also keine *ut singuli*-Maßnahme zugunsten der Klägerin darstelle, sondern eine „politische Entscheidung" sei, die eine „gemeinschaftliche Regelung" bringe, welche allen Ölmühlen in der Gemeinschaft „nach der Entfernung von den Erzeugungsgebieten" zugute käme.

Um den allgemeinen Charakter der Verordnung des Rates in Zweifel zu ziehen, habe die Klägerin später nachzuweisen versucht, daß sie deshalb unmittelbar betroffen sei, weil sie einen unmittelbaren Anspruch auf die Beihilfe habe, wenn die Verordnung auf alle Ölmühlen in der Gemeinschaft ausgedehnt würde, und weil sie durch die besonders ungünstige Lage individuell betroffen sei, in der sie sich mit nur sechs weiteren deutschen Ölmühlen befinde.

Der Rat weist auf den Widerspruch hin, der darin besteht, daß die Klägerin den Rat auffordere, einen Akt allgemeiner Tragweite zu erlassen, damit Interessen, die sie selbst als persönlich anerkenne, befriedigt würden.

Zwar habe der Gerichtshof bisher nie über die Frage der Zulässigkeit einer Untätigkeitsklage im Hinblick auf einen Rechtsakt entschieden, der in der Form einer Verordnung ergangen sei, den Kläger jedoch unmittelbar und individuell betreffe (das Mackprang-Urteil habe eine an alle Mitgliedstaaten gerichtete Entscheidung betroffen). Dagegen habe er wiederholt über die Frage der Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage (Art. 173 Abs. 2) gegen eine Verordnung entschieden, deren allgemeiner Charakter in Zweifel gezogen worden sei.

Die Übertragung dieser Rechtsprechung auf den vorliegenden Fall sei gerechtfertigt. Danach könne eine natürliche oder juristische Person mit der Untätigkeitsklage von einem Organ der Gemeinschaft nicht den Erlaß eines Rechtsaktes erzwingen, der wegen seines allgemeinen Charakters mit der Nichtigkeitsklage nicht angefochten werden könnte.

Zwar habe der Gerichtshof in dem Urteil in den Rechtssachen 106 und 107/63 (Slg. 1965, 548, 556) die Klage für zulässig erklärt, weil Zahl und Individualität der Betroffenen *ne varietur* festgestanden hätten und nicht mehr hätten geändert werden können. Doch habe der Gerichtshof nicht anerkannt, daß bei einer für die Dauer erlassenen Regelung davon ausgegangen werden könne, daß die Kläger individuell und unmittelbar davon erfaßt würden, wenn in Zukunft neue Personen Anspruch darauf erheben könnten, in die Reihe der ursprünglich unter diese Regelung fallenden Personen aufgenommen zu werden (Rechtssache 6/68 — Slg. 1968, 596).

Im vorliegenden Fall käme die Einführung einer neuen Regelung betreffend die Beihilfen für die Verarbeitung von Raps- und Rübsensamen einer tiefgreifenden

Revision des derzeitigen Beihilfesystems gleich. Diese Revision hätte allgemeinen und normativen Charakter, da der Rat die Gesamtlage auf dem Markt der Gemeinschaft prüfen und hierbei anhand allgemeiner abstrakter Angaben Rechtsvorschriften erlassen müßte. Diese Regelung würde nach einem abstrakten Kriterium, nämlich der Verarbeitung von Raps- und Rübsensamen und der Entfernung von den Erzeugungsgebieten, angewendet, wäre also auf objektiv zu bestimmende Situationen anwendbar, und der derzeit in Nordrhein-Westfalen aus sieben Unternehmen bestehende Kreis von Begünstigten könnte in Zukunft ausgeweitet werden.

Die Klägerin wünsche also, daß der Gerichtshof den Rat zu einem Rechts- und Verfahrensmißbrauch zwinge, indem er in Form einer Verordnung eine „falsche Verordnung" erlasse, die in Wirklichkeit eine individuelle Entscheidung wäre.

Schließlich bemerkt der Rat, die Klägerin lasse Zweifel bezüglich des Gegenstands ihrer Klage aufkommen, denn sie erkläre, daß ihre Klage als Nichtigkeitsklage angesehen werden könnte. Da jedoch diese neue Einordnung der Klage nicht in den Anträgen enthalten sei, sei die Klage unzulässig. Diese beziehe sich im übrigen auf das Antwortschreiben des Rates, das keinen Rechtsakt darstelle, sondern lediglich eine Bestätigung der Gültigkeit der Verordnungen über die zusätzliche Beihilfe enthalte. Ferner beantrage die Klägerin nicht die Aufhebung dieser Beihilfe, sondern lediglich ihre Ausdehnung, was die Widersprüchlichkeit ihres Nichtigkeitsantrags beweise.

2. Die Kommission, Beklagte (Antragstellerin im Zwischenstreit), bemerkt zunächst, mit der vorliegenden Klage wolle die Klägerin sie dazu zwingen, dem Rat einen Vorschlag zum Erlaß einer Verordnung nach Artikel 43 EWG-Vertrag vorzulegen, dessen sachlicher Inhalt ihr unabänderlich vorgeschrieben werden solle, was das alleinige Initiativrecht der Kommission aufgrund des genannten Artikels 43 und damit deren institutionelle Position im Rahmen der Verträge in Frage stelle.

Die Klägerin versuche somit, ein dem Vertrag zuwiderlaufendes persönliches Initiativrecht durchzusetzen. Vor allem aber erfülle die Untätigkeitsklage nicht die nach Artikel 175 Absatz 3 des Vertrages erforderlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen.

Die Kommission habe auf den unter dem 29. Januar 1973 gestellten Antrag, den mit der vorliegenden Klage geforderten Verordnungsvorschlag dem Rat vorzulegen, eine sorgfältige Prüfung zugesagt.

Sie habe dem Rat inzwischen einen Vorschlag zur Fortführung der streitigen italienischen Beihilfen auch im Wirtschaftsjahr 1973/74 gemacht. Die Kommission sei also tätig geworden, wenn auch nicht in dem von der Klägerin erstrebten Sinne.

Die Klage sei im Hinblick auf die Voraussetzungen des Artikels 175 Absatz 3 des Vertrages nicht schlüssig. Die Klägerin habe mit keinem Wort behauptet, die Kommission habe es unterlassen, einen bestimmten Akt an sie zu richten. Sie habe außerdem nicht dargetan, welche ihr gegenüber im Gemeinschaftsrecht begründete Rechtspflicht die Kommission verletzt habe, indem sie ihrem Antrag nicht stattgegeben habe. Eine im Sinne der Klägerin lautende Bestimmung finde sich nicht nur in keiner Vorschrift des Vertrages oder seines Folgerechts, sie stehe auch in absolutem Widerspruch zu Artikel 43. Fehle aber eine derartige Pflicht der Kommission, so könnten weder ihre Weigerung noch ihre Untätigkeit gemäß Artikel 175 gerügt werden.

Vor allem aber sei ein Verordnungsvorschlag der Kommission an den Rat nach Form und Rechtsnatur ein interner Vorgang nach Artikel 43 und kein nach Artikel 175 Absatz 3 justiziabler Akt, der die Rechtsstellung der Klägerin unmittelbar und individuell berühren könnte.

Schon rein begrifflich sei ein Verordnungsvorschlag kein Akt, der an die Klägerin als Einzelperson gerichtet werden

könnte. Da ein solcher Vorschlag zu keinerlei Änderung des Gemeinschaftsrechts führe, könne die Klägerin weder durch einen solchen Vorschlag noch durch das Unterlassen eines solchen „unmittelbar" in ihrer Rechtsstellung berührt werden. Die Vorlage des geforderten Verordnungsvorschlags könnte die Klägerin auch nicht individuell betreffen, da sich dieser auf einen allgemein und abstrakt umrissenen Personenkreis beziehe und damit eindeutig normativen Charakter besitze. Auf keinen Fall handle es sich um eine Entscheidung im Sinne des Artikels 189 des Vertrages.

Im Rahmen der geforderten Neuregelung könne der Adressatenkreis nur abstrakt bestimmt werden, da die Zahl der in ihrem Umkreis ansässigen Ölmühlen durchaus veränderlich sei.

Im übrigen würde die Ausdehnung der teilweisen Regionalisierung der Beihilfe eine Neugestaltung des geltenden Systems bedingen und die Überprüfung der Situation *aller* marktbeteiligten Ölmühlen zur Voraussetzung haben. Wäre aber schon die Verordnung des Rates nicht über Artikel 175 des Vertrages erzwingbar, weil sie die Klägerin nicht „individuell" betreffen würde, so könne es auch der ihr vorangehende Vorschlag der Kommission nicht sein.

3. Die Klägerin (Antragsgegnerin im Zwischenstreit) nimmt zu den prozeßhindernden Einreden des Rates und der Kommission wie folgt Stellung:

a) Antrag des Rates

Die Klägerin macht geltend, mit der Behauptung, daß „die genannten Verordnungen mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Einklang stehen", habe der Rat keine Stellung genommen, da er an ihrem Antrag vorbeigegangen sei, denn sie habe die Verordnung über die zusätzliche Beihilfe nicht angefochten, sondern die Anwendung der Regelung für die italienischen Ölmühlen auch für sich selbst verlangt habe. Der Rat habe dieses Petitum allenfalls stillschweigend abgelehnt. Diese stillschweigende Weigerung sei aber keine Stellungnahme im Sinne von Artikel 175, sondern nach den Schlußanträgen des Generalanwalts in der Rechtssache 6/70 (Borromeo/Kommission, Slg. 1970, 820) der typische Fall, für den die Untätigkeitsklage vorgesehen sei.

Zur zweiten Einrede gegen die Zulässigkeit der Klage, daß die begehrte Verordnung nicht an die Klägerin gerichtet werden könne, bemerkt diese, das vorgenannte Urteil Mackprang habe sich nicht zu der Frage geäußert, ob Artikel 175 Absatz 3 hinsichtlich des Adressaten der Entscheidung weitergehende Voraussetzungen aufstelle als Artikel 173 für die Anfechtungsklage. Es dürfe nicht auf die Formalie ankommen, ob Adressat der begehrten Entscheidung die Klägerin sei. Ein Gemeinschaftsbürger könne vielmehr auch den Nichterlaß einer Verordnung mit der Untätigkeitsklage rügen, wenn diese Verordnung ihn im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 unmittelbar und individuell betreffe.

Das an den Rat gerichtete Schreiben vom 29. Januar 1973 müsse im Lichte der Klagschrift gelesen werden, in welcher die Aufforderung zum Erlaß einer nichtdiskriminierenden Verordnung näher konkretisiert worden sei. Die begehrte Entscheidung habe also nicht den gleichen allgemeinen Charakter wie die Entscheidung, deren Erlaß nach dem Mackprang-Urteil nicht mit der Untätigkeitsklage erzwungen werden könnte.

Die These der Klägerin, wonach zur Beseitigung der diskriminierenden Wirkung der zusätzlichen Beihilfe für in Italien gelegene Ölmühlen nur eine einzige richtige Maßnahme möglich sei, nämlich eine nichtdiskriminierende Beihilfeverordnung, könne von den Beklagten in Zweifel gezogen werden. Das sei dann aber eine Frage der Begründetheit, nicht jedoch der Zulässigkeit der Klage, die nicht im Rahmen einer Entscheidung nach Artikel 91 der Verfahrensordnung zu klären wäre. Im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung könne nicht der Einwand erhoben werden, es handle sich nicht um

eine *ut singuli*-Maßnahme, sondern um eine politische Entscheidung.

Die eigentliche Frage im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung sei vielmehr, ob die Klägerin durch die beantragte Beihilferegelung unmittelbar und individuell betroffen werde. Wäre das Argument des Rates richtig, so hätte Artikel 173 Absatz 2 keinen Sinn. Dort werde nämlich gerade davon ausgegangen, daß auch Maßnahmen in der Form einer Verordnung eine natürliche oder juristische Person unmittelbar und individuell beträfen. Das bedeute, daß für die Prüfung der Frage, ob das Klagerfordernis vorliege, der Inhalt der angefochtenen oder begehrten Regelung geprüft werden müsse. Die Klägerin begehre lediglich eine zusätzliche Beihilfe für sich selbst nach den gleichen Grundsätzen, nach denen für die in Italien gelegenen Ölmühlen Beihilfen gezahlt würden. Sie könnte auch eine unmittelbare und individuelle Entscheidung zu ihren Gunsten beantragen, doch tue sie dies deshalb nicht, weil außer ihr noch einige andere ebenfalls individualisierbare Ölmühlen in derselben Situation seien wie sie und sie nicht ihrerseits eine nichtdiskriminierende Regelung zu ihren Gunsten beantragen möchte.

Auf den Einwand des Rates gegenüber der Berufung auf das Urteil in den verbundenen Rechtssachen 106 und 107/63, vorliegend gehe es um eine Regelung, deren Betroffene sich in Zukunft ändern könnten, entgegnet die Klägerin, dem liege ein Mißverständnis des Klagantrags zugrunde, der nämlich auf die Feststellung der vertragswidrigen Unterlassung gehe und auf den Zeitpunkt dieses Verfahrens vor dem Gerichtshof abstelle. Nach den jetzt existenten Kriterien müsse beurteilt werden, wer unter die begehrte Regelung falle. Wenn sich in Zukunft noch andere Ölmühlen in Nordrhein-Westfalen ansiedeln sollten, so tangiere das nicht die begehrte Entscheidung.

Mit Recht weise der Rat darauf hin, daß der Gerichtshof bisher noch nicht über die Frage der Zulässigkeit einer Untätigkeitsklage im Hinblick auf einen Rechtsakt entschieden habe, der zwar in der Form einer Verordnung ergangen sei, den Kläger jedoch unmittelbar und individuell betreffe. Daher sei die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage gegen eine Verordnung analog heranzuziehen. Die Klägerin bittet aber den Gerichtshof um eine erneute Prüfung der Zulässigkeitsfrage unter den besonderen Aspekten einer Untätigkeitsklage, da die Rechtsprechung zur Nichtigkeitsklage nur analog angewandt werden könne.

Bei einer Nichtigkeitsklage sei das Bedürfnis nach Rechtsschutzgewährung für den Gemeinschaftsbürger deshalb wesentlich geringer, weil aufgrund der Verordnung einzelne Verwaltungsakte ergingen, die der Gemeinschaftsbürger entweder vor den nationalen Gerichten oder vor dem Europäischen Gerichtshof anfechten könne. Bei einer Untätigkeit der Organe der Gemeinschaft lägen die Dinge jedoch anders, denn dann ergingen gerade keine Verwaltungsakte. Vorliegend werde die Klägerin nicht dadurch geschädigt, daß ein belastender Akt gegen sie selbst ergehe, sondern dadurch, daß ein in gleicher Situation wie sie befindlicher Konkurrent in diskriminierender Weise begünstigt werde.

b) Antrag der Kommission

Das Schreiben der Kommission vom 8. März 1973 sei keine Stellungnahme. Dafür sprächen die bereits im Hinblick auf den Antrag des Rates angeführten Gründe (Rechtssache 6/70, Borromeo — Slg. 1970, 815).

Andererseits sei ein Vorschlag der Kommission auch kein bloßer „interner Vorgang". Da nämlich der Rat gemäß Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Vertrages seine Verordnungen „auf Vorschlag der Kommission" erlasse, stelle die Vertragsverletzung des Rates gleichzeitig eine Vertragsverletzung der Kommission dar.

Die Klägerin bemerkt abschließend, die Frage, ob ihr ein Rechtsanspruch auf die begehrte Verordnung zustehe, betreffe

nicht die Zulässigkeit, sondern die Begründetheit der Klage. Eine Reihe der Einwendungen, die die Beklagten in ihren Schriftsätzen vorgebracht hätten — so der Einwand, daß kein Rechtsanspruch auf die begehrte Verordnung bestehe —, bezögen sich im übrigen nicht auf die Zulässigkeit, sondern auf die Begründetheit dieser Klage.

Zu der am 23. Juli 1973 eingereichten Schadensersatzklage erklärt die Klägerin schließlich, der Gerichtshof würde sich durch eine Vorabentscheidung über die Zulässigkeit der Untätigkeitsklage das Eingehen auf den Sachverhalt und die mit der Schadensersatzklage zusammenhängenden materiell-rechtlichen Fragen nicht ersparen.

Auf den vorstehend wiedergegebenen Sitzungsbericht hat am 21. November 1973 die mündliche Verhandlung stattgefunden.

Die Klägerin war vertreten durch Rechtsanwalt Jürgen Gündisch, zugelassen in Hamburg, der Rat der Europäischen Gemeinschaften durch seine Rechtsberater Daniel Vignes als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwalt Hans-Jürgen Rabe, zugelassen in Hamburg, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften durch ihren Rechtsberater Peter Kalbe als Bevollmächtigten.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 5. Dezember 1973 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit ihrer am 21. Mai 1973 eingereichten Klage wirft die Klägerin aufgrund von Artikel 175 EWG-Vertrag dem Rat vor, es unterlassen zu haben, eine Verordnung über eine zusätzliche Beihilfe für in erzeugungsfernen Ölmühlen verarbeitete Raps- und Rübsensamen zu erlassen. Die Klägerin erhebt ferner gegen die Kommission den Vorwurf, es unterlassen zu haben, dem Rat einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten. Auf den Antrag des Rates und der Kommission, Artikel 91 der Verfahrensordnung anzuwenden, hat der Gerichtshof beschlossen, vorab über die Zulässigkeit der Klage zu entscheiden.

2 Neben der Beihilfe, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Fette gewährt wird, gibt es seit dem Wirtschaftsjahr 1967/68 eine zusätzliche Beihilfe, die gewissen Schwierigkeiten der italienischen Ölmühlen abhelfen soll; diese Beihilferegelung wurde durch die Verordnung Nr. 1336/72 vom 27. Juni 1972 (ABl. L 147 vom 29. Juni 1972, S. 7) für das Wirtschaftsjahr 1972/73 verlängert. Die Klägerin forderte unter Berufung darauf, daß in der Gewährung dieser zusätzlichen Beihilfe eine durch Artikel 7 EWG-Vertrag verbotene Diskriminierung liege, mit Schreiben vom 29. Januar 1973 den Rat „gemäß Artikel 175 Absatz 2 des EWG-Vertrags auf, eine Verordnung über eine zusätzliche Beihilfe für in erzeugungsfernen Ölmühlen verarbeitete Raps- und Rübsensamen zu erlassen". Sie fügte noch hinzu: „In dieser Verordnung dürfte nicht mehr auf die Zugehörigkeit einer Ölmühle zu einem bestimmten

Mitgliedstaat Wert gelegt werden; vielmehr müßte die zusätzliche Beihilfe nach der Entfernung der Ölmühle von den Erzeugungsgebieten gestaffelt gewährt werden." Mit Schreiben vom selben Tage unterrichtete die Klägerin die Kommission über den Inhalt des an den Rat gerichteten Schreibens und bat diese, „von dem [ihr] zustehenden Initiativrecht Gebrauch zu machen und dem Rat einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten".

3 Der Rat antwortete der Klägerin mit Schreiben vom 23. März 1973, er sei der Ansicht, daß die Verordnungen über die Einführung einer zusätzlichen Beihilfe für in Italien verarbeitete Raps- und Rübsensamen mit dem EWG-Vertrag in Einklang ständen. Die Kommission teilte der Klägerin mit Schreiben vom 8. März 1973 mit, das von der Klägerin vorgebrachte Anliegen werde von den Dienststellen der Kommission einer sorgfältigen Prüfung unterzogen.

4 In der Klage hat die Klägerin näher dargelegt, „daß der Rat es vertragswidrig unterlassen hat, eine Verordnung über eine zusätzliche Beihilfe für in erzeugungsfernen Ölmühlen verarbeitete Raps- und Rübsensamen zu erlassen, die unter anderem vorsieht, daß eine Ölmühle im Land Nordrhein-Westfalen der Bundesrepublik Deutschland eine zusätzliche Beihilfe von 0,60 Rechnungseinheiten je 100 kg Raps- und Rübsensamen erhält".

5 Gemäß Artikel 175 Absatz 3 kann jede natürliche oder juristische Person nach Maßgabe der Absätze 1 und 2 vor dem Gerichtshof Beschwerde darüber führen, daß der Rat oder die Kommission es unter Verletzung des Vertrages „unterlassen [haben], einen anderen Akt als eine Empfehlung oder eine Stellungnahme an sie zu richten". Die Klägerin sucht indessen mit ihrer Klage den Erlaß einer allgemeinen und normativen Bestimmung zu erlangen, welche die gleiche rechtliche Tragweite hätte wie die Verordnung Nr. 1336/72; ihr Begehren ist nicht auf den Erlaß einer Maßnahme gerichtet, die sie unmittelbar und individuell betrifft. Eine solche Verordnung könnte weder ihrer Form noch ihrer Rechtsnatur nach als ein Akt bezeichnet werden, der im Sinne von Artikel 175 Absatz 3 an die Klägerin zu richten wäre. Gleiches gilt für die Klage, soweit sie gegen die Kommission gerichtet ist, denn der Vorschlag, den diese auf Verlangen der Klägerin machen sollte, wäre Bestandteil des Verfahrens, das zum Erlaß der Verordnung führt; er kann daher nicht zu den Akten gehören, die im Sinne von Artikel 175 Absatz 3 an die Klägerin gerichtet werden können.

6 Die Klage ist daher als unzulässig abzuweisen.

Kosten

7 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Klage ist unzulässig. Die Klägerin ist daher zu verurteilen, die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Aufgrund der Prozeßakten,

nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien zur prozeßhindernden Einrede,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts zur prozeßhindernden Einrede,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 175,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere seiner Artikel 69 und 91,

hat

DER GERICHTSHOF

unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.**
2. **Die Klägerin wird verurteilt, die Kosten des Verfahrens zu tragen.**

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Januar 1974.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt