URTEIL DES GERICHTSHOFES (Erste Kammer)
17. Januar 1985 *

In der Rechtssache 11/82

SA Piraiki-Patraiki, Industrie du coton,

SA Volos Cotton Manufacturing Company,

SA Makedonika Klostiria,

SA Klostiria Prevezis,

SA Vomvyx P.V. Svolopoulos und Chr. Koutroubis,

SA Klostiria Naoussis,

SA Unicot Hellas, Industrie cotonnière,

alle mit Sitz in Athen, vertreten durch Rechtsanwälte D. Evrigenis, Thessaloniki, und G. Vandersanden, Brüssel, Zustellungsbevollmächtigte: Rechtsanwältin Janine Biver, 2, rue Goethe, Luxemburg,

Klägerinnen,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Michel van Ackere und ihren Bevollmächtigten Xenophon Yataganas vom Juristischen Dienst, Zustellungsbevollmächtigter: Oreste Montalto vom Juristischen Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

und

Regierung der Französischen Republik, vertreten durch Noël Museux als Bevollmächtigten und Alexandre Carnelutti als stellvertretenden Bevollmächtigten,

Streithelferin,

* Verfahrenssprache: Französisch.

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung 81/988/EWG der Kommission vom 30. Oktober 1981, die die Französische Republik gemäß Artikel 130 der Akte über den Beitritt Griechenlands zu den Europäischen Gemeinschaften zur Anwendung von Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Baumwollgarnen aus Griechenland ermächtigt (ABl. L 362, S. 33),

erläßt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. Bosco, der Richter T. Koopmans und R. Joliet,

Generalanwalt: P. VerLoren van Themaat
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf sowie die Anträge und das Vorbringen der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Sachverhalt und Verfahren

Artikel 130 Absatz 1 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Griechenland und die Anpassungen der Verträge (ABl. 1979 L 291, S. 17) bestimmt:

„Bis zum 31. Dezember 1985 kann die Republik Griechenland bei Schwierigkeiten, welche einen Wirtschaftszweig erheblich und voraussichtlich anhaltend treffen oder welche die wirtschaftliche Lage eines bestimmten Gebietes beträchtlich verschlechtern können, die Genehmigung zur Anwendung von Schutzmaßnahmen beantragen, um die Lage wieder auszugleichen und den betreffenden Wirtschaftszweig an die Wirtschaft des Gemeinsamen Marktes anzupassen.

Unter den gleichen Bedingungen kann ein derzeitiger Mitgliedstaat die Genehmigung zur Anwendung von Schutzmaßnahmen gegenüber der Republik Griechenland beantragen.

....“

Absatz 3 des Artikels 130 hat folgenden Wortlaut:

„Die nach Absatz 2 genehmigten Maßnahmen können von den Vorschriften des EWG-Vertrags und dieser Akte abweichen, soweit und solange dies unbedingt erforderlich ist, um die in Absatz 1 genannten Ziele zu erreichen. Es sind mit Vorrang solche Maßnahmen zu wählen, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes am wenigsten stören."

Mit Schreiben ihres Ständigen Vertreters bei den Gemeinschaften vom 21. September 1981 beantragte die Regierung der Französischen Republik bei der Kommission unter Hinweis auf die besonderen Schwierigkeiten der französischen Kammgarnspinnerei nach Artikel 130 der Beitrittsakte die Genehmigung zur Anwendung von Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Baumwollgarnen aus Griechenland. Die französische Regierung wollte die Einfuhren von Baumwollgarnen aus Griechenland auf je 200 Tonnen für die letzten drei Monate des Jahres 1981 und auf 600 Tonnen für jeden Monat des Jahres 1982 beschränken.

Mit der Entscheidung 81/988/EWG vom 30. Oktober 1981 (ABl. L 362, S. 33) ermächtigte die Kommission die Französische Republik, die Einfuhren von Baumwollgarnen (Tarifnr. 55.05 des GZT) aus Griechenland zu beschränken. Artikel 2 setzt diese Beschränkung auf 300 Tonnen für die Zeit bis zum 30. November 1981, auf 300 Tonnen für die Zeit bis zum 31. Dezember 1981 und auf 650 Tonnen für die Zeit bis zum 31. Januar 1982 fest. Nach Artikel 3 gilt diese Entscheidung nicht für die vor ihrer Mitteilung erfolgten Einfuhren von Baumwollgarnen aus Griechenland. Gemäß Artikel 4 ist die Entscheidung an die Französische Republik und die Republik Griechenland gerichtet.

Mit der am 8. Januar 1982 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangenen Klageschrift haben die Firma Piraiki-Patraiki, Industrie du coton, sowie sechs andere Unternehmen der griechischen Baumwollindustrie eine Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 EWG-Vertrag gegen die Entscheidung 81/988 erhoben.

Durch Schriftsatz vom 12. Februar 1982 hat die Kommission die Einrede der Unzulässigkeit der Klage nach Artikel 91 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes erhoben. Die Klägerinnen haben sich am 13. April 1982 schriftlich zu dieser Einrede geäußert.

Die Regierung der Französischen Republik hat am 7. Mai 1982 fernschriftlich nach Artikel 37 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG und Artikel 93 der Verfahrensordnung ihre Zulassung als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission beantragt.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung über die Einrede der Unzulässigkeit ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Mit Beschluß vom 19. Mai 1982 hat der Gerichtshof ferner den Beitritt der Regierung der Französischen Republik zugelassen und ihr gestattet, zur Zulässigkeit in der mündlichen Verhandlung Stellung zu nehmen.

Mit Beschluß vom selben Tage hat der Gerichtshof nach Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung die Rechtssache an die Erste Kammer verwiesen.

Am 21. September 1982 hat die mündliche Verhandlung über die Einrede der Unzulässigkeit stattgefunden.

Die Klägerinnen, vertreten durch die Rechtsanwälte D. Evrigenis, Thessaloniki, und G. Vandersanden, Brüssel, die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Bevollmächtigten M. van Ackere und X. Yataganas, und die Regierung der Französischen Republik, vertreten durch ihren Bevollmächtigten A. Carnelutti, haben mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge zur Einrede der Unzulässigkeit in der Sitzung vom 14. Oktober 1982 vorgetragen.

Mit Beschluß vom 6. Dezember 1982 hat der Gerichtshof (Erste Kammer) entschieden:

„1) Die von der Klägerin erhobene Einrede wird im Rahmen der Begründetheit geprüft.

2) Die Entscheidung über die Kosten bleibt vorbehalten."

Das schriftliche Verfahren ist fortgesetzt worden und ordnungsgemäß abgelaufen.

Der Gerichtshof (Erste Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung über die Begründetheit der Klage ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die Kommission aufgefordert, einige Fragen zu beantworten. Die Antworten der Kommission sind am 9. März 1984 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

2. Anträge der Parteien

Die *Klägerinnen* beantragen,

— die vorliegende Klage für zulässig und begründet zu erklären,

— demzufolge die Entscheidung der Kommission vom 30. Oktober 1981, mit der die Französische Republik zur Anwendung von Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Baumwollgarnen aus Griechenland ermächtigt wird, für nichtig zu erklären,

— der Beklagten die Kosten aufzuerlegen.

In ihren schriftlichen Erklärungen zu der von der Kommission erhobenen Einrede beantragen die Klägerinnen darüber hinaus,

— die Zulässigkeit der Klage und ihre Begründetheit zusammen zu prüfen,

— hilfsweise die Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen,

— jedenfalls die Fortsetzung des Verfahrens anzuordnen.

Die *Kommission* beantragt,

1) die Klage als unzulässig, hilfsweise als unbegründet abzuweisen,

2) die Kosten einschließlich der Kosten des Zwischenstreits den Klägerinnen aufzuerlegen.

Die *Regierung der Französischen Republik* beantragt als Streithelferin,

die Klage

— als unzulässig,

— hilfsweise als unbegründet abzuweisen und den Klägerinnen die Kosten einschließlich der Auslagen der Streithelferin aufzuerlegen.

3. Das Vorbringen der Parteien

3.1. *Zur Einrede der Unzulässigkeit*

Die *Kommission* macht geltend, die Klage sei unzulässig.

Nach Artikel 173 EWG-Vertrag könnten zwar der Rat, die Kommission und die Mitgliedstaaten die Gültigkeit des Handelns von Rat und Kommission vor dem Gerichtshof anfechten, nicht aber Einzelpersonen, die nur an sie gerichtete Entscheidungen anfechten könnten. Ein einzelner könne jedoch gegen die Entscheidungen Klage erheben, die ihn, obwohl sie in Form einer Verordnung oder in Form einer an eine andere Person gerichteten Entscheidung ergangen seien, unmittelbar und individuell beträfen. Deshalb müßten die Klägerinnen nachweisen, daß die streitige an die beiden Mitgliedstaaten gerichtete Entscheidung sie zum einen unmittelbar und zum anderen individuell betreffe; beide Voraussetzungen müßten nebeneinander erfüllt sein, damit die Klage als zulässig angesehen werden könne.

Hingegen handele es sich bei der hier streitigen Entscheidung um eine Maßnahme von allgemeiner wirtschaftlicher Tragweite, die die Klägerinnen weder unmittelbar noch individuell betreffe.

Nach Artikel 130 der Akte über den Beitritt Griechenlands könnten sowohl die Republik Griechenland als auch ein anderer Mitgliedstaat während der Übergangszeit „bei

Schwierigkeiten, welche einen Wirtschaftszweig erheblich und voraussichtlich anhaltend treffen oder welche die wirtschaftliche Lage eines bestimmten Gebietes beträchtlich verschlechtern können", die Genehmigung zur Anwendung von Schutzmaßnahmen beantragen, „um die Lage wieder auszugleichen und den betreffenden Wirtschaftszweig an die Wirtschaft des Gemeinsamen Marktes anzupassen". Diese Bestimmung deckt sich mit Artikel 226 EWG-Vertrag und Artikel 135 der Akte von 1972 über den Beitritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland. Diese Schutzmaßnahmen, bei denen es sich im wesentlichen um tarifäre Schutzmaßnahmen oder um Kontingentierungsmaßnahmen handele, seien ihrem Wesen und der Art ihrer Anwendung nach allgemeine, streng begrenzte Maßnahmen, die aufgrund objektiver Voraussetzungen getroffen würden und in Situationen Abhilfe schaffen sollten, in denen allgemeine Belange auf regionaler und nationaler Ebene sowie auf Gemeinschaftsebene gefährdet seien. Sie gingen daher über den Rahmen des einzelnen betroffenen Unternehmens hinaus und würden unabhängig von der Art und Zahl der am Herstellungs- und Vertriebsprozeß der Erzeugnisse des betreffenden Wirtschaftszweiges beteiligten natürlichen und juristischen Personen erlassen. So würden im vorliegenden Fall nicht nur die griechischen Hersteller von Baumwollgeweben wie die Klägerinnen, sondern auch die griechischen Exporteure, die keine Hersteller seien, sowie die französischen Importeure und Wiederverkäufer von der streitigen Entscheidung erfaßt. Die allgemeine Tragweite der Maßnahme werde nicht dadurch in Frage gestellt, daß die von der Entscheidung betroffenen Personen theoretisch bestimmt werden könnten. Dies gelte um so mehr, als der Kommission diesbezüglich keine Angaben vorgelegen hätten und sie auch keinen Anlaß gehabt habe, sich darum zu bemühen.

Ein einzelner sei unmittelbar betroffen, wenn er von einer gemeinschaftsrechtlichen Entscheidung erfaßt werde, ohne daß deren Wirkung durch eine nationale Maßnahme vermittelt werde. Hier setze die angefochtene Entscheidung jedoch nationale Durchführungsmaßnahmen voraus, aus denen sich die unmittelbaren Folgen für die einzelnen ergäben. Die Kommission habe ihrerseits lediglich einen Mitgliedstaat ermächtigt, Maßnahmen zur Beschränkung der Einfuhr bestimmter Erzeugnisse eines bestimmten Wirtschaftszweiges zu erlassen. Die Entscheidung selbst stelle keine Regelung auf, die die Französische Republik einführen dürfe, wobei es ihr freistünde, tätig zu werden oder höhere oder auf eine kürzere Zeitspanne beschränkte Importquoten anzuwenden. Es handele sich auch nicht um eine Entscheidung, mit der bereits erlassene Maßnahmen genehmigt oder bereits auf nationaler Ebene getroffenen Entscheidungen eine Rechtsgrundlage gegeben werden solle, wie in den Fällen des Artikels 115 Absatz 2 EWG-Vertrag. Die Tatsache, daß es sich um eine Angelegenheit handele, bei der es ausschließlich um die Beziehungen der Gemeinschaft zu einigen Mitgliedstaaten sowie deren jeweilige Wirtschaftsinteressen gehe, werde schließlich noch dadurch deutlich, daß die streitige Entscheidung zwar der griechischen Regierung, nicht aber den Unternehmen der griechischen Baumwollindustrie mitgeteilt worden sei.

Was die Frage, ob die Klägerinnen individuell betroffen sind, anbelangt, hält es die Kommission nicht für ausreichend, daß die Adressaten in dem Sinne bestimmbar seien, daß die Bestimmung zu einer echten Individualisierung führen müsse. Im vorliegenden Fall sei die Klage zulässig, wenn die Klägerinnen aufgrund ihrer Wirtschaftstätigkeit, ihrer Marktposition und ihrer Stellung gegenüber der anwendbaren Regelung ausreichend, d.h. in einer dem förmlichen Adressaten der Entscheidung vergleichbaren Weise, individualisiert werden könnten. Die

Voraussetzungen dafür lägen jedoch nicht vor. Insofern könnten sich die Klägerinnen nicht auf das Bestehen von Exportverträgen für die Ausfuhr nach Frankreich berufen, die vor dem Erlaß der Entscheidung geschlossen worden seien und in denen die dort genehmigten Mengen überschritten worden seien; aus den Akten ergebe sich nämlich nicht die Existenz dieser Verträge. Sollten derartige Verträge bestehen, dann unterlägen sie dem Vorbehalt hoheitlichen Handelns, das hier durch den Erlaß von Schutzmaßnahmen konkretisiert werde. Jedenfalls handele es sich um zivilrechtliche Verträge, von denen die Kommission nichts habe wissen können. Tatsächlich seien die durch die streitige Entscheidung genehmigten Schutzmaßnahmen nicht individuell an die Klägerinnen gerichtet; vielmehr wirkten sie sich auf die Belange abstrakt erfaßter und nur durch ihre Teilnahme am Handel mit den fraglichen Erzeugnissen bestimmter Kategorien von Wirtschaftsteilnehmern aus.

Die *Klägerinnen* weisen in ihren Erklärungen zu der Einrede der Kommission darauf hin, daß Wortlaut und grammatikalischer Sinn des Artikels 173 Absatz 2 EWG-Vertrag nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die weiteste Auslegung rechtfertigten, was sich auch aus dem Vergleich dieser Bestimmung mit Artikel 175 EWG-Vertrag ergebe, der die Untätigkeitsklage betreffe.

Die Klägerinnen räumen zwar hinsichtlich der Rechtsnatur und der Tragweite der streitigen Entscheidung ein, daß die Schutzmaßnahmen von allgemeiner Tragweite seien und ganze Wirtschaftszweige betreffen müßten, stellen aber in Abrede, daß diese Voraussetzungen hier vorliegen; dies lasse sich im übrigen nur feststellen, wenn man Zulässigkeit und Begründetheit der Klage zusammen untersuche. Die hier maßgeblichen Schutzmaßnahmen bezögen sich nämlich nicht auf einen echten „Wirtschaftszweig". Sie seien im wesentlichen darauf gerichtet, ausschließlich die Wirtschaftstätigkeit griechischer Hersteller von Baumwollgarnen und deren Exporteure nach Frankreich zu regeln. Sie seien in ihren Auswirkungen nicht nur hinsichtlich der Zahl der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer, sondern auch nach dem Erzeugnis sowie zeitlich und räumlich beschränkt. Daher handele es sich nicht um Maßnahmen von objektiver, allgemeiner wirtschaftlicher Tragweite, sondern um besondere, subjektive Maßnahmen. Unter diesen Umständen könne die Kommission nicht geltend machen, ihr sei nicht bekannt, welche Unternehmen von ihrer Entscheidung individuell betroffen seien, und sie sei nicht verpflichtet, insoweit Erkundigungen einzuziehen; eine Maßnahme wie die hier streitige dürfe nämlich nicht getroffen werden, ohne den Belangen der betroffenen griechischen Unternehmen Rechnung zu tragen. Schließlich nehmen die Klägerinnen vor allem auf die Urteile des Gerichtshofes vom 1. Juli 1965 in den verbundenen Rechtssachen 106 und 107/63 (Toepfer, Slg. 1965, 548), vom 23. November 1971 in der Rechtssache 62/70 (Bock, Slg. 1971, 897), vom 18. November 1975 in der Rechtssache 100/74 (CAM, Slg. 1975, 1393) und vom 6. März 1979 in der Rechtssache 92/78 (Simmenthal IV, Slg. 1979, 777) Bezug, aus denen sich ergebe, daß der Gerichtshof die Zulässigkeit von Klagen anerkannt habe, die Einzelpersonen gegen Handlungen von allgemeiner wirtschaftlicher Tragweite erhöben.

Was das unmittelbare Betroffensein anbelangt, räumt die streitige Entscheidung der französischen Regierung nach Auffassung der Klägerinnen kein Ermessen ein; auch seien nationale Maßnahmen zu ihrer Durchführung nicht erforderlich. Im vorliegenden Fall sei die französische Maßnahme zur Durchführung der Entscheidung der Kommission nämlich lediglich eine rein formelle Durchführungsmaßnahme, während die streitige Entscheidung nach hartnäckigen Bemühungen der französischen Regierung erlassen worden sei, nachdem Vorschläge für eine Selbstbeschränkung, die man ge-

macht habe, gescheitert seien und Frankreich selbst eine echte Importlizenzregelung für diese Einfuhren erlassen habe. Es wäre übertrieben formalistisch, wenn man unter diesen Umständen davon ausginge, daß die streitige Entscheidung ein Ermessen einräume, über die Anwendung oder Nichtanwendung der Schutzmaßnahmen frei zu entscheiden. Im übrigen könne nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht von einem Ermessen der nationalen Verwaltung die Rede sein, wenn hinsichtlich deren Absicht, die mit der Entscheidung genehmigten Maßnahmen anzuwenden, überhaupt keine Zweifel bestünden.

Bei dieser Auslegung des Begriffs „unmittelbar betroffen", mit der die streitige Rechtshandlung in ihrem tatsächlichen politischen, wirtschaftlichen und juristischen Zusammenhang gesehen werde, lasse sich nicht bestreiten, daß sich die angefochtene Entscheidung auf die Rechtsstellung der Klägerinnen auswirke. Dies werde dadurch unterstrichen, daß ihnen diese Entscheidung seitens ihrer französischen Vertragspartner als Rechtsgrund für die Weigerung entgegengehalten werde, die Verpflichtungen aus den vor Inkrafttreten der angefochtenen Entscheidung geschlossenen Kaufverträge zu erfüllen.

Was das individuelle Betroffensein angeht, halten sich die Klägerinnen für die wahren bestimmbaren und individualisierbaren Adressaten der streitigen Entscheidung. Obwohl die Entscheidung nur Frankreich und Griechenland bekanntgegeben worden sei, habe sie kein anderes Ziel verfolgt, als die Wirtschaftstätigkeit der griechischen Hersteller von Baumwollgarnen und der Exporteure dieser Ware nach Frankreich zu bremsen. Die in Kraft gesetzte Maßnahme solle nämlich eine bestimmte Wirtschaftstätigkeit, und zwar die der Klägerinnen, einschränken. Tatsächlich seien sie in Griechenland die Haupthersteller von Baumwollgarnen und deren Exporteure nach Frankreich und gehörten zu einem Kreis von Wirtschaftsteilnehmern, der anhand bestimmter, sie seit langem kennzeichnender Eigenschaften, nämlich einer in den einschlägigen Kreisen allgemein bekannten Herstellungs- und Vertriebsorganisation, individualisierbar und bestimmbar sei. Darüber hinaus seien sie bestimmbar, da sie im Rahmen ihrer rechtmäßigen Wirtschaftstätigkeit vor Erlaß der in Rede stehenden Entscheidung eine Reihe von Kaufverträgen über Lieferungen nach Frankreich geschlossen hätten, die nicht hätten erfüllt werden können.

Zwar versuche die Kommission, sich den Umstand zunutze zu machen, daß sie nicht allein von dieser Entscheidung betroffen seien; dies habe aber keinen Einfluß auf die Zulässigkeit der Klage. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes setze Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag nämlich in den Fällen, in denen er einer Person die Klage gegen eine Rechtshandlung gestatte, die nicht förmlich an sie als Adressaten gerichtet sei, nicht voraus, daß diese Person oder der beschränkte Kreis, dem sie angehöre, der Marktteilnehmer sei, der ausschließlich von dieser Rechtshandlung betroffen sei; daher reiche es aus, daß es sich um eine hauptsächlich und vorrangig von der in Rede stehenden Maßnahme betroffene Person handele, was hier gerade der Fall sei.

In der Sitzung vom 21. September 1982 hat die *französische Regierung*, die sich während des schriftlichen Verfahrens nicht geäußert hat, in erster Linie ausgeführt, daß sie sich den Schlußfolgerungen der Kommission nicht nur hinsichtlich der Begründetheit, sondern auch hinsichtlich der Zulässigkeit anschließe. Dazu hat sie eingehend dargelegt, daß die klagenden Unternehmen von der streitigen Entscheidung nicht individuell betroffen seien und daß ihre Klage daher unzulässig sei. Das ergebe sich aus dem Verordnungscharakter der angegriffenen Entscheidung, aus der Tatsache, daß diese sie nur als Angehörige einer abstrakt erfaßten Gruppe von Wirtschaftsteilnehmern betreffe, aus dem Umstand, daß sich die erfor-

derliche Individualisierung nicht daraus ergebe, daß sie bestimmt werden könnten, und schließlich daraus, daß die vorliegende Fallgestaltung überhaupt nicht mit derjenigen vergleichbar sei, die den von den Klägerinnen angeführten Urteilen des Gerichtshofes zugrunde gelegen habe. Im übrigen hat sie sich dem Vorbringen der Kommission angeschlossen, wobei sie jedoch klarstellt, daß ein „avis aux importateurs" (Vermerk für Importeure) wie im vorliegenden Fall im französischen Recht nicht nur Informationen enthalte, sondern auch verbindlich sei. Deshalb könne man nicht davon sprechen, daß die streitige Entscheidung gegenüber den Klägerinnen unmittelbar wirksam sei, da noch ein nationaler Rechtsakt dazwischen geschaltet werden müsse.

3.2. *Zur Begründetheit*

3.2.1. *Der der Entscheidung 81/988 zugrunde liegende Sachverhalt*

Die *Klägerinnen* tragen vor, der Antrag der französischen Regierung sei mit Schwierigkeiten in der französischen Kammgarnspinnerei begründet worden, die diesen Wirtschaftszweig erheblich und voraussichtlich anhaltend träfen und die wirtschaftliche Lage eines bestimmen Gebietes, im vorliegenden Fall der Departements Nord und Pas-de-Calais, beträchtlich verschlechterten.

Die Hauptursache für die von Frankreich geltend gemachten Schwierigkeiten sei nicht die Zunahme der Einfuhren von Baumwollgarnen aus Griechenland im Jahre 1981. Die Einfuhren von Baumwollgarnen nach Frankreich machten verglichen mit der französischen Produktion und dem französischen Verbrauch von Baumwollgarnen nur einen sehr kleinen Prozentsatz aus. So hätten die Einfuhren aus Griechenland zwischen 1980 und 1981 im Verhältnis zur französischen Produktion um 1,8 % und im Verhältnis zum französischen Verbrauch dieses Erzeugnisses um 1,42 % zugenommen. Zwar stellten, wie in den Begründungserwägungen der angefochtenen Entscheidung ausgeführt werde, allein bei Kammgarn die Einfuhren aus Griechenland 60 % aller Einfuhren nach Frankreich dar, machten aber im Verhältnis zum französischen Verbrauch einen erheblich geringeren Anteil (24,6 %) aus. Verglichen mit dem gesamten französischen Verbrauch hätten die Einfuhren aus Griechenland zwischen 1980 und 1981 nur um 7,1 % zugenommen.

Zur besseren Beurteilung der obigen Angaben müsse man berücksichtigen, daß die griechischen Einfuhren bis 1980 aufgrund des Assoziierungsabkommens erfolgt seien, das auf einem System der Selbstbeschränkung griechischer Ausfuhren in die Gemeinschaft beruht habe. Eine bloße Gegenüberstellung der Angaben für 1980 und für 1981 verfälsche das Bild, da sie auf wirtschaftlich und rechtlich nicht vergleichbaren Kriterien beruhe. Ferner verzeichneten die französischen Ausfuhren auf diesem Gebiet einen dauernden Zuwachs, während sich die Lager der französischen Kammgarnspinnereien zur gleichen Zeit leerten. Die griechischen Baumwollgarne würden nur aufgrund ihrer Qualität bevorzugt, da sie im Preis über dem Durchschnittspreis der Ware aus anderen Ländern der Gemeinschaft lägen.

Abschließend weisen die Klägerinnen darauf hin, daß die streitige Entscheidung die Wirkung gehabt habe, den französischen Markt für Baumwollgarne aus Griechenland völlig abzuriegeln. Dies habe sich sehr schwerwiegend auf die griechische Textilindustrie ausgewirkt, deren wirtschaftliche Lage sich bereits erheblich verschlechtert habe. Die griechische Baumwollspinnerei habe nämlich in den letzten zehn Monaten von 1 200 000 Spindeln 300 000 verloren. Es sei geplant, einige Produktionseinheiten teilweise oder ganz stillzulegen.

Nach Darstellung der *Kommission* hat sich die Lage der französischen Baumwollgarnspinnerei im Jahr 1981 verschlechtert. Nachgewiesen werde dies durch einen für 1981 vorhergesagten Produktionsrückgang um 16 %, während die Ein- und Ausfuhren

während des ersten Halbjahres 1981 gegenüber 1980 gleichgeblieben seien.

Nach den der Kommission zur Verfügung stehenden Daten befänden sich acht von sechzehn französischen Herstellern von Kammgarnen in der Region Nord-Pas-de-Calais. Auf diese Unternehmen entfielen allein 40 % der Gesamtherstellung. Für diese Unternehmen habe man einen Umstrukturierungsplan aufgestellt, um die Produktion von vier Unternehmen in zwei Werken zu konzentrieren und veraltete Maschinen auszusondern.

Bei der Durchführung dieses Planes müßten 10 % der 1980 Arbeitsplätze abgebaut werden.

Die Einfuhren von Kammgarnen aus Griechenland beliefen sich auf ungefähr 75 % der Gesamteinfuhren und nähmen ständig zu. Der Zuwachs habe 1979 47 % und 1980 21 % betragen und belaufe sich für 1981, wenn sich der Trend des ersten Halbjahres bestätige, auf 40 %. Dieser Zuwachs sei nur in Frankreich, nicht aber in den anderen Mitgliedstaaten zu verzeichnen.

Zwischen den französischen Erzeugnissen und denen mit Ursprung in Griechenland bestehe eine Preisdifferenz von 10 %, die sich daraus ergebe, daß die Lohnkosten in Griechenland nur halb so hoch seien wie in Frankreich, auch wenn dieser Vorteil durch die geringere Arbeitsproduktivität in Griechenland abgeschwächt würde.

Angesichts dieser Umstände sei die Kommission zu dem Ergebnis gekommen, daß die Einfuhren von Kammgarnen aus Griechenland eine wichtige Ursache für die Schwierigkeiten dieses Wirtschaftszweigs seien und sich kurzfristig sehr nachteilig auswirken könnten. Dieses Urteil müsse jedoch relativiert werden, da es auch andere Ursachen (fehlende Investitionen, veraltete Anlagen) für diese Schwierigkeiten gebe.

Die *Klägerinnen* setzen dem in ihrer Erwiderung entgegen, es sei eine Illusion zu glauben, daß ein Industriezweig, der sich in Schwierigkeiten befinde, dadurch gesunden könne, daß man die Einfuhren von Baumwollgarnen aus Griechenland für einen Zeitraum von drei Monaten einschränke, wenn diese Einfuhren nur einen relativ geringen Teil der Herstellung und des Verbrauchs von Baumwollgarnen in Frankreich ausmachten.

Aus den Angaben im Anhang zur Klagebeantwortung der Kommission ergibt sich nach Auffassung der Klägerinnen folgendes:

— Die französische Kammgarnproduktion werde 1981 nur um 11,2 % zurückgehen.

— Die Einfuhren nach Frankreich, und zwar alle Einfuhren zusammengenommen, dürften in den Jahren 1980 und 1981 um 28,7 % zunehmen. Dies seien für das Jahr 1980 31,6 % und für das Jahr 1981 41 % des französischen Verbrauchs, was eine Steigerung von 9,4 % bedeute.

— Die Einfuhren aus Griechenland nach Frankreich dürften zwischen 1980 und 1981 um 39 % zunehmen und von einem Anteil von 17,5 % des französischen Verbrauchs auf 24,5 % steigen (Zuwachs von 7 %).

— Der Anteil der Einfuhren aus Griechenland an den Gesamteinfuhren nach Frankreich sei von 1980 bis 1981 von 55,3 % auf 59,9 % gestiegen (Zuwachs von 4,6 %).

— Die französischen Ausfuhren seien von 1980 zu 1981 um 8,3 % gestiegen.

Die Klägerinnen entnehmen diesen Angaben, daß die Importe von Kammgarnen aus Griechenland nach Frankreich zwischen 1980 und 1981 zwar unbestreitbar zugenommen hätten, daß diese Zunahme aber keine erheblichen und nachhaltigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten für den französischen Markt der Kammgarnindustrie hervorrufen könne, da sie gegenüber anderen wirtschaftlichen Gegebenheiten des Marktes von verhältnismäßig geringem Umfang sei.

Bei der Ermächtigung der Französischen Republik zur Anwendung von Schutzmaßnahmen nach Artikel 226 EWG-Vertrag gegen die Einfuhr italienischer Kühlschränke (Urteil vom 17. Juli 1963 in der Rechtssache 13/63, Italienische Republik/Kommission, Slg. 1963, 359) habe sich die Kommission auf sehr viel genauere und aussagekräftigere Faktoren gestützt.

Die *Kommission* macht in ihrer Gegenerwiderung zunächst geltend, die bei der griechischen Textilindustrie aufgrund der angefochtenen Entscheidung eingetretenen Schäden seien nicht so erheblich, wie die Klägerinnen behaupteten. Nach den Auskünften des Ständigen Vertreters Griechenlands bei den Gemeinschaften handele es sich um einen Abbau von 200 000 Spindeln, die im übrigen zu einem Großteil ersetzt worden seien. Die Ausfuhren aus Griechenland seien von 49 424 Tonnen im Jahre 1980 auf 51 080 Tonnen im Jahr 1981 gestiegen.

Das Vorbringen der Klägerinnen zu den Auswirkungen der Einfuhren von Kammgarnen aus Griechenland nach Frankreich weist die Kommission zurück. Sie bestreitet die Richtigkeit der von den Klägerinnen gemachten Angaben.

Die von den Klägerinnen zur Entwicklung der Lagerbestände genannten Zahlen bezögen sich sowohl auf gekämmte wie auf gekrempelte Garne und seien daher nicht beweiskräftig.

Die Einfuhren gekämmter Baumwolle aus Griechenland mache 1981 unstreitig 1/4 des Verbrauchs gegenüber 1/6 im Jahre 1980 aus. Dieser Zuwachs um 8,5 % (nämlich von 17,5 % auf 26 %) anstelle von 7 % nach den Schätzungen von Oktober 1981 entspreche einer Zunahme der Einfuhren aus Griechenland von 48,6 % anstelle von 40 % nach der ursprünglichen Schätzung. Ausweislich des Zuwachses der Gesamteinfuhr um 2 700 Tonnen, wovon 2 000 Tonnen auf Griechenland entfielen, belaufe sich der Anstieg der Importe aus Griechenland auf 39,3 %, der aus den übrigen Ursprungsländern hingegen nur auf 15 %. Nach Ansicht der Kommission ergibt sich daraus, daß gerade die Einfuhren aus Griechenland die Hauptursache der Störungen auf dem französischen Markt seien.

Im übrigen sei der Vergleich der Klägerinnen zwischen der vorliegenden Rechtssache und der Rechtssache, in der es um italienische Kühlschränke gegangen sei, wenig überzeugend, da es sich um verschiedene Wirtschaftszweige mit einer unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung handele.

3.2.2. *Die einzelnen Rügen*

a) Verstoß gegen Artikel 130 der Beitrittsakte

Nach dem Vorbringen der *Klägerinnen* sind die Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 130 im vorliegenden Fall aus folgenden Gründen nicht erfüllt:

— Das betreffende Erzeugnis falle nicht unter den Begriff „Wirtschaftszweig" im Sinne von Artikel 130.

— Die in dieser Vorschrift genannten sektoriellen oder regionalen Schwierigkeiten lägen hier nicht vor.

— Entgegen Artikel 130 Absatz 3 sei der Inhalt der streitigen Entscheidung nicht auf die unbedingt erforderliche Maßnahme beschränkt.

Den Klägerinnen zufolge fällt die Produktion von Kammgarnen nicht unter den Begriff „Wirtschaftszweig", weil dieses Erzeugnis sich nicht eindeutig von anderen vergleichbaren Erzeugnissen unterscheide.

Nach Auffassung der *Kommission* stellt die Kammgarnindustrie sehr wohl einen Wirtschaftszweig dar (siehe Urteil vom 17. Juli 1983 in der Rechtssache 13/63, Republik Italien/Kommission). Gekämmte Baumwolle weise nämlich gegenüber nur gekrempelter Baumwolle insoweit besondere Eigenschaften auf, als sie feiner und Ergebnis eines längeren und aufwendigeren Herstellungsverfahrens sei.

In ihrer Erwiderung bestreiten die *Klägerinnen*, daß Baumwollgarne danach unterscheidbar seien, ob sie gekämmt oder gekrempelt seien, da beide Erzeugnisse weitgehend untereinander austauschbar seien und dieselben Produktionsstrukturen benötigten.

Wenn sich die Entscheidung der Kommission auf den Wirtschaftszweig der gekämmten Baumwollgarne beziehe, dann sei ihre Anwendung auf gekrempelte Baumwollgarne rechtswidrig. Wenn es sich hingegen um den Wirtschaftszweig der Baumwollgarne insgesamt handele, dann sei die Entscheidung auch rechtswidrig, da die Kommission zu keiner Zeit erhebliche Schwierigkeiten dieses gesamten Wirtschaftszweiges angeführt habe.

Die *Kommission* betont die Besonderheiten von gekämmten Baumwollgarnen im Verhältnis zu gekrempelten Baumwollgarnen. Es gebe im Textilbereich Erzeugnisse, die unterschiedliche „Wirtschaftszweige" darstellen könnten, obwohl sie im selben Herstellungsverfahren, ja sogar mit denselben Maschinen hergestellt würden.

Die Beschränkung der streitigen Entscheidung auf gekämmte Baumwollgarne hätte jedoch unlösbare technische Schwierigkeiten hervorgerufen. Aus diesem Grunde beziehe sich die Entscheidung sowohl auf gekämmte wie gekrempelte Garne.

Die von den französischen Behörden zur Durchführung der streitigen Entscheidung eingeführten Zollkontrollen verstießen zugegebenermaßen gegen das Gemeinschaftsrecht, was aber keinesfalls der Kommission zum Vorwurf gemacht werden könne; sie habe im übrigen insoweit ein Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag eingeleitet.

Die *französische Regierung* weist auf die Schwierigkeit der Unterscheidung zwischen gekämmten und gekrempelten Garnen hin. Der Gemeinsame Zolltarif (Tarifnr. 55.05) unterscheide Baumwollgarne nicht danach, ob sie gekämmt oder gekrempelt seien, sondern nach ihrer Dicke.

Zur Frage sektorieller oder regionaler Schwierigkeiten führen die *Klägerinnen* aus, in der angefochtenen Entscheidung sei sowohl von „Schwierigkeiten, welche einen Wirtschaftszweig erheblich und voraussichtlich anhaltend treffen", als auch von „Schwierigkeiten, die die wirtschaftliche Lage eines bestimmten Gebietes beträchtlich verschlechtern können", die Rede, ohne daß eine dieser alternativen Voraussetzungen für sich genommen vorliege. Die insoweit für die eine oder die andere dieser Voraussetzungen angeführten Faktoren reichten in Wirklichkeit nicht für den Nachweis aus, daß eine von beiden, isoliert betrachtet, erfüllt sei.

Die *Kommission* ist zunächst der Auffassung, die Klägerinnen rügten nicht eine Verletzung des Artikels 130, sondern bestenfalls eine unzulängliche Begründung; sie verweist dazu auf die Begründungserwägungen der angefochtenen Entscheidung.

Selbst wenn das Vorliegen von Schwierigkeiten, „welche die wirtschaftliche Lage eines bestimmten Gebietes beträchtlich verschlechtern können", im Rahmen von Artikel 130 eine selbständige und keine zusätzliche Voraussetzung sei, müsse es als ein Grund angesehen werden, der einer in erster Linie auf sektorielle Schwierigkeiten gestützten Beweisführung Nachdruck verleihen könne.

Mit den insoweit von der Kommission gemachten Angaben sei bewiesen, daß beide Voraussetzungen erfüllt seien.

Nach Ansicht der *Klägerinnen* ist es zwar zulässig, sich auf eine dieser Voraussetzungen zu berufen, um der anderen Nachdruck zu verleihen; jedoch müsse dann zumindest eine von beiden mehr oder weniger hinreichend erfüllt sein.

Zur Verletzung von Artikel 130 Absatz 3 machen die *Klägerinnen* geltend, der Inhalt der streitigen Entscheidung sei nicht auf die unbedingt erforderliche Maßnahme beschränkt. Er sei auch nicht so festgesetzt

worden, daß das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes so wenig wie möglich gestört werde. Tatsächlich wirke sich die streitige Entscheidung erheblich auf die von ihr betroffenen Wirtschaftsteilnehmer aus.

Der *Kommission* zufolge setzen diese Schutzmaßnahmen schon ihrer Rechtsnatur nach vorübergehende Abweichungen von den Gemeinschaftsregeln voraus, was für die beteiligten Wirtschaftskreise nur in gewisser Weise nachteilig sein könne. Berücksichtige man Umfang und Dauer der genehmigten Kontingentierung sowie den Umstand, daß diese hinter dem Antrag der französischen Regierung zurückbleibe, so werde mit der angefochtenen Entscheidung das Mindestmaß dessen genehmigt, was erforderlich sei, um den in Schwierigkeiten geratenen Unternehmen der französischen Baumwollindustrie die erstrebte Atempause zu sichern.

Die Kommission besitze insoweit bei der Auswahl der geeigneten Maßnahmen ein weites Ermessen.

Die *Klägerinnen* beharren darauf, daß sich den Begründungserwägungen der angefochtenen Entscheidungen nicht der geringste Hinweis darauf entnehmen lasse, daß die Kommission den äußerst nachteiligen Auswirkungen ihrer Entscheidung auf die Lage der Klägerinnen und allgemein auf die griechische Wirtschaft Rechnung getragen habe.

Nach Auffassung der *französischen Regierung* wird die Verhältnismäßigkeit der Entscheidung der Kommission dadurch bewiesen, daß die genehmigten Maßnahmen zeitlich und in ihren Beschränkungswirkungen streng begrenzt und aufgrund der technischen Gegebenheiten — ein Laie könne gekrempeltes Baumwollgarn mit bloßem Auge nicht von Kammgarn unterscheiden — ausgewählt worden seien.

b) Begründungsfehler und -mängel

Nach Ansicht der *Klägerinnen* werden in der Entscheidung kaum Gründe genannt, die sowohl die Notwendigkeit des Erlasses von Schutzmaßnahmen als auch ihren Inhalt rechtfertigen könnten.

Dazu führt sie aus:

— Die Kommission begründe nicht, wieso die Herstellung und der Vertrieb von Kammgarnen einen Wirtschaftszweig im Sinne von Artikel 130 darstelle.

— Sie verbinde die Anwendungsvoraussetzungen dieser Vorschrift (sektorielle und regionale Schwierigkeiten), ohne deren jeweilige Erfüllung ordnungsgemäß nachzuweisen.

— Sie berücksichtige weder die Lage der griechischen Baumwollhersteller noch die nachteiligen Auswirkungen der erlassenen Maßnahmen für eben diese Unternehmen.

— Die Kommission führe weder die statistischen Angaben für die Einfuhren von Kammgarnen aus allen Herkunftsländern noch die Steigerungsrate der Importe aus anderen Herkunftsländern, noch die Angaben über den Verbrauch dieses Erzeugnisses in Frankreich an. Allein aufgrund dieser Angaben ließe sich aber das wahre Ausmaß der Auswirkung der Einfuhren aus Griechenland auf den französischen Markt beurteilen.

Die *Kommission* hält dem entgegen, die ersten beiden Rügen der Klägerinnen entsprächen genau dem Vorbringen, das bereits in Zusammenhang mit dem angeblichen Verstoß gegen die Anwendungsvoraussetzungen des Artikels 130 behandelt worden sei.

Was die Lage der griechischen Unternehmen anbelange, so hätten die zuständigen Stellen der Kommission sowohl mit den Erzeugern wie mit den griechischen Behörden Kontakt aufgenommen. Im übrigen müsse die Kommission außer auf die Angaben, die ihr zur Verfügung ständen, auch auf die von dem antragstellenden Mitgliedstaat gemachten Angaben zurückgreifen können, deren Richtigkeit die zuständigen Stellen nicht sofort nachprüfen könnten. Obwohl sie nicht verpflichtet sei, mit dem Mitgliedstaat, für den die Schutzmaßnahmen nachteilig sein könnten, Kontakt aufzunehmen, sei dies hier geschehen.

Die Angaben, deren Fehlen die Klägerinnen rügten, fänden sich teilweise in den Begründungserwägungen der angefochtenen Entscheidung und seien im übrigen unerheblich.

Unter Bezugnahme auf die Schlußanträge von Generalanwalt Dutheillet de Lamothe in der Rechtssache 37/70 (Rewe-Zentrale, Slg. 1971, 43) vertritt die Kommission die Auffassung, die Klägerinnen hätten weder wesentliche Verfahrensmängel noch einen Ermessensmißbrauch nachgewiesen. Auch das Vorliegen einer offensichtlich irrigen Beurteilung durch die Kommission hätten sie nicht nachgewiesen. Sie gäben nicht an, welche andere Maßnahme hätte ergriffen werden müssen.

Die *Klägerinnen* beharren in ihrer Erwiderung darauf, daß die Kommission es unterlassen habe, mit den Behörden und Unternehmen des Staates Fühlung aufzunehmen, der unter den Auswirkungen der Schutzmaßnahmen zu leiden habe. Diese Fühlungnahme sei weder eine Geste der Höflichkeit noch Selbstzweck, sondern das einzige Mittel der Kommission, die nachteiligen Auswirkungen der geplanten Maßnahmen auf die betroffenen Unternehmen optimal und angemessen einzuschätzen.

c) Verstoß gegen bestimmte allgemeine Rechtsgrundsätze

Nach Auffassung der *Klägerinnen* liegt ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vor, weil die mit der streitigen Entscheidung genehmigten Maßnahmen außer Verhältnis zu den Zielen des Artikels 30 Absatz 1 stünden, der darauf gerichtet sei, „die Lage wieder auszugleichen und den betreffenden Wirtschaftszweig an die Wirtschaft des Gemeinsamen Marktes anzupassen".

Die Klägerinnen werfen der Kommission vor allem vor, daß die erlassenen Maßnahmen sowohl gekämmte wie gekrempelte Baumwolle erfaßten, obwohl das zuletzt genannte Erzeugnis weder im Antrag der französischen Regierung noch in der Begründung der Entscheidung erwähnt werde.

Die angefochtene Entscheidung verstoße auch gegen das Diskriminierungsverbot, da die griechischen Unternehmen zugunsten der in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Unternehmen benachteiligt würden.

Gleiches gelte auch für den Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz, da bei Erlaß der angefochtenen Entscheidung nicht geprüft worden sei, ob der von der französischen Regierung beklagten wirtschaftlichen Lage nicht dadurch abgeholfen werden könne, daß die Einfuhr von Garn aus Drittländern eingeschränkt werde.

Ferner werde durch diese Entscheidung der Grundsatz der Wettbewerbsfreiheit nicht nur dadurch verletzt, daß sie den Zugang der griechischen Unternehmen zum französischen Markt erheblich einschränke, sondern auch dadurch, daß sie die französischen Unternehmen und die Unternehmen der anderen Mitgliedstaaten, die weiterhin frei nach Frankreich exportieren könnten, begünstige.

Nach Ansicht der *Kommission* muß die Beachtung der von den Klägerinnen ins Feld geführten allgemeinen Rechtsgrundsätze im Falle von Schutzmaßnahmen mit Blick auf deren zwangsläufigen Ausnahmecharakter und auf die Ausnahmesituation beurteilt werden, in der sie Abhilfe schaffen sollten.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebiete es, daß die erlassenen Maßnahmen in quantitativer und qualitativer Hinsicht den zu behebenden Schwierigkeiten angemessen seien und sich auf ein Mindestmaß beschränkten. Die angefochtene Entscheidung genüge diesen Voraussetzungen, da die genehmigten Maßnahmen zeitlich begrenzt seien, sich auf den antragstellenden Mitgliedstaat und auf nur ein Herkunftsland, Griechenland, beschränkten und nur in einer Kontingentierung bestünden, die alles in allem den Ausfuhren des laufenden Jahres entspreche.

Die Kommission weist zum Diskriminierungsverbot und zu den Grundsätzen der

Gemeinschaftspräferenz und des freien Wettbewerbs darauf hin, daß die genehmigten Maßnahmen sich auf alle Einfuhren aus Griechenland bezögen, unabhängig vom Herstellungsort. Im übrigen schienen die Klägerinnen zu vergessen, daß es der Kommission nach Artikel 130 nicht gestattet sei, bezüglich anderer Ursprungsländer Schutzmaßnahmen zu genehmigen. Es stehe auch nicht in der Macht der Kommission, aufgrund von Artikel 130 Maßnahmen gegen die übrigen Mitgliedstaaten und Drittstaaten zu genehmigen.

Zum Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot führen die *Klägerinnen* in ihrer Erwiderung aus, sie würfen der Kommission vor, sich für Maßnahmen entschieden zu haben, die die griechischen Unternehmen, die überhaupt nicht für die in der Entscheidung genannte Lage verantwortlich seien, übermäßig belasteten, anstatt Maßnahmen zu treffen, die den in Schwierigkeiten befindlichen französischen Unternehmen helfen könnten, ohne die griechischen Unternehmen zu bestrafen.

4. Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 3. Juli 1984 haben die Klägerinnen, vertreten durch die Rechtsanwälte D. Evrigenis, Thessaloniki, und G. Vandersanden, Brüssel, die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Bevollmächtigten M. van Ackere und X. Yataganas im Beistand des Hauptverwaltungsrats M. Hall als Sachverständigen, und die Regierung der Französischen Republik, vertreten durch ihren Bevollmächtigten B. Botte, mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 11. Oktober 1984 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Sieben griechische Baumwollgarnhersteller haben mit Klageschrift, die am 8. Januar 1982 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag eine Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung 81/988 der Kommission vom 30. Oktober 1981 (ABl. L 362, S. 33) erhoben, mit der die Französische Republik nach Artikel 130 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Griechenland und die Anpassungen der Verträge (im folgenden: die Beitrittsakte) ermächtigt worden ist, die Einfuhr von Baumwollgarnen aus Griechenland nach Frankreich in den Monaten November und Dezember 1981 sowie im Januar 1982 einer Quotenregelung zu unterwerfen.

2 Mit Schriftsatz vom 12. Februar 1982 hat die Kommission gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung die Einrede der Unzulässigkeit der Klage erhoben; die Regierung der Französischen Republik hat sich dieser Einrede als Streithelferin angeschlossen.

3 Die Kommission und die Regierung der Französischen Republik machen geltend, die streitige Entscheidung sei an die Französische Republik und an die Republik Griechenland gerichtet. Es handele sich um eine Entscheidung von allgemeiner wirtschaftlicher Tragweite, die nicht Einzelpersonen, sondern einen ganzen Wirtschaftszweig betreffe. Die von der Ermächtigung gedeckte Schutzmaßnahme wirke sich zwar auf die Klägerinnen aus, doch betreffe die streitige Entscheidung sie weder unmittelbar noch individuell.

4 Nach Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag kann jede natürliche oder juristische Person unter den in Absatz 1 genannten Voraussetzungen gegen die an sie ergangenen Entscheidungen sowie gegen diejenigen Entscheidungen Klage erheben, die, obwohl sie als Verordnung oder als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen.

5 Die angefochtene Entscheidung ist unstreitig nicht an die Klägerinnen in dieser Rechtssache gerichtet. Ohne daß auf die Rechtsnatur dieser Entscheidung eingegangen zu werden braucht, ist daher zu untersuchen, ob sie die Klägerinnen gleichwohl unmittelbar und individuell betrifft.

6 Die Kommission und die Regierung der Französischen Republik tragen vor, die streitige Entscheidung betreffe die Klägerinnen nicht unmittelbar, da sie die Französische Republik lediglich ermächtige, eine Quotenregelung für die Einfuhr griechischer Baumwollgarne zu erlassen; dem Mitgliedstaat, der die Ermächtigung beantrage, stehe es mithin frei, von dieser Ermächtigung Gebrauch zu machen. Mit der Entscheidung selbst sei daher noch keine einfuhrbeschränkende Regelung geschaffen worden; um praktisch wirksam zu werden, bedürfe sie vielmehr Durchführungsmaßnahmen der französischen Behörden.

7 Es trifft zu, daß die Entscheidung der Kommission die Klägerinnen ohne auf nationaler Ebene erlassene Durchführungsmaßnahmen nicht hätte berühren können. Im vorliegenden Fall läßt sich mit dieser Erwägung allein jedoch nicht ausschließen, daß die genannte Entscheidung die Klägerinnen unmittelbar betrifft, da sich ihre unmittelbare Betroffenheit aus anderen Gesichtspunkten ergibt.

8 Hierzu ist festzustellen, daß die Französische Republik — wie die Kommission im schriftlichen Verfahren selbst eingeräumt hat — schon vor Erteilung der entsprechenden Ermächtigung durch die Kommission eine sehr restriktive Lizenzregelung für die Einfuhr von Baumwollgarnen mit Ursprung in Griechenland anwandte. Im übrigen ist nicht nur darauf hinzuweisen, daß der Antrag auf Erteilung der Ermächtigung zum Erlaß von Schutzmaßnahmen von den französischen Behörden stammte, sondern auch darauf, daß die Kommission mit diesem Antrag dazu bewegt werden sollte, die Ermächtigung zum Erlaß einer restriktiveren Quotenregelung für die Einfuhr als der schließlich genehmigten zu erteilen.

9 Unter diesen Umständen bestand nur rein theoretisch die Möglichkeit, daß die Französische Republik nicht von der ihr durch die Entscheidung der Kommission eingeräumten Befugnis Gebrauch machen würde, da an der Absicht der französischen Behörden, die Entscheidung anzuwenden, nicht zu zweifeln war.

10 Deshalb ist davon auszugehen, daß die streitige Entscheidung die Klägerinnen unmittelbar betraf.

11 Zur Frage, ob die Klägerinnen auch individuell betroffen sind, ist zunächst auf die Ausführungen des Gerichtshofes in seinem Urteil vom 15. Juli 1968 in der Rechtssache 25/62 (Plaumann, Slg. 1963, 211) hinzuweisen: „Wer nicht Adressat einer Entscheidung ist, kann nur dann geltend machen, von ihr individuell betroffen zu sein, wenn die Entscheidung ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten."

12 Nach ihrem Vorbringen erfüllen die Klägerinnen diese Voraussetzungen, da sie die wichtigsten griechischen Hersteller von Baumwollgarnen und deren Hauptexporteure nach Frankreich seien. Folglich gehörten sie zu einem Kreis von Marktteilnehmern, die anhand von Kriterien wie dem fraglichen Erzeugnis, der von ihnen entfalteten Wirtschaftstätigkeit und der Zeit, in der sie diese Tätigkeiten ausgeübt hätten, individualisiert und bestimmbar seien. Die Herstellung und Ausfuhr von Baumwollgarnen griechischen Ursprungs nach Frankreich setze nämlich eine Herstellungs- und Vertriebsorganisation voraus, die nicht von heute auf morgen geschaffen werden könne und auf keinen Fall während des kurzen Geltungszeitraums der streitigen Entscheidung hätte aufgebaut werden können.

13 Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die streitige Entscheidung die Klägerinnen nur in ihrer Eigenschaft als Exporteure von Baumwollgarnen griechischen Ursprungs nach Frankreich berührt, denn sie bezweckt oder bewirkt keinerlei Produktionsbeschränkung für die fraglichen Erzeugnisse.

14 Die Ausfuhr dieser Erzeugnisse nach Frankreich ist offenkundig eine Handelstätigkeit, die zu jedem beliebigen Zeitpunkt von jedem beliebigen Unternehmen ausgeübt werden kann. Folglich betrifft die Entscheidung die Klägerinnen in gleicher Weise wie jeden anderen Marktteilnehmer, der sich tatsächlich oder potentiell in gleicher Lage befindet. Aus der bloßen Eigenschaft der Klägerinnen als Exporteure von Baumwollgarnen nach Frankreich ergibt sich daher noch nicht, daß sie von der angefochtenen Entscheidung individuell betroffen sind.

15 Die Klägerinnen machen jedoch geltend, im Verhältnis zu allen anderen Exporteuren von Baumwollgarnen griechischen Ursprungs nach Frankreich sei ihre Lage dadurch gekennzeichnet, daß sie mit französischen Kunden eine Reihe von Kaufverträgen über Baumwollgarne abgeschlossen hätten, die mengenmäßig die von der Kommission genehmigten Quoten überstiegen und während des Zeitraums der Geltung der Entscheidung zu erfüllen gewesen seien. Gerade wegen der von den französischen Behörden angewandten Quotenregelung hätten diese Verträge nicht erfüllt werden können. Unter diesen Umständen habe die streitige Entscheidung sie in ihren Belangen individuell beeinträchtigt.

16 Nach Auffassung der Klägerinnen war die Kommission in der Lage und sogar verpflichtet festzustellen, welche Marktteilnehmer wie die Klägerinnen von ihrer Entscheidung individuell betroffen gewesen seien. Weil sie dies nicht ermittelt habe, habe die Kommission die Voraussetzungen für die Anwendung des Artikels 130 der Beitrittsakte nicht beachtet; nach dieser Bestimmung müsse die Kommission zunächst feststellen, welche Marktteilnehmer — hier die griechischen — von der Schutzmaßnahme betroffen seien.

17 Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß dieses Argument, seine Richtigkeit unterstellt, nur von den Klägerinnen geltend gemacht werden kann, die den Nachweis erbracht haben, daß sie vor dem Erlaß der angefochtenen Entscheidung mit französischen Kunden Verträge über die Lieferung griechischer Baumwollgarne während der Geltungsdauer der Entscheidung geschlossen haben.

18 Da insoweit sowohl die Firma Vomvyx P.V. Svolopoulos und Chr. Koutroubis als auch die Firma Unicot Hellas jeden Nachweis schuldig geblieben sind, ist die Klage bezüglich dieser Klägerinnen unzulässig.

19 Die übrigen Klägerinnen werden durch den Umstand, daß sie vor Erlaß der streitigen Entscheidung Verträge geschlossen haben, die während der von der Entscheidung erfaßten Monate abgewickelt werden sollten, aus dem Kreis aller übrigen von dieser Entscheidung betroffenen Personen herausgehoben, da der Erlaß der Entscheidung die Erfüllung ihrer Verträge ganz oder teilweise unmöglich gemacht hat.

20 Nach Auffassung der Kommission genügt dieser Umstand allein jedoch nicht, um die Klägerinnen als individuell betroffen ansehen zu können. Jedenfalls sei ihr beim Erlaß der Entscheidung nicht bekannt gewesen, wie viele Verträge bereits für den von der Entscheidung erfaßten Zeitraum geschlossen worden seien. Im Unterschied zu den vom Gerichtshof entschiedenen Fällen habe sie keine Möglichkeit gehabt, insoweit Erkundigungen einzuholen, da es sich um privatrechtliche Verträge handele, die weder den Behörden der Gemeinschaft noch den nationalen Behörden angezeigt werden müßten.

21 Die Antwort auf die Frage, ob und inwieweit die Kommission wußte oder wissen konnte, welche griechischen Exporteure für die Zeit der Geltung der Entscheidung Verträge geschlossen hatten, hängt eng mit der Auslegung des Artikels 130 der Beitrittsakte und insbesondere mit der Frage zusammen, ob die Kommission vor Erteilung der Ermächtigung zum Erlaß einer Schutzmaßnahme im Sinne dieser Bestimmung zu untersuchen hat, welche wirtschaftlichen Folgen die zu treffende Entscheidung haben wird und welche Unternehmen von einer solchen Entscheidung betroffen sein werden. Da die Klägerinnen mit ihrem Vorbringen zu diesem Problem auch die Rechtswidrigkeit der streitigen Entscheidung geltend machen, ist die Zulässigkeit der Klage unter diesem Gesichtspunkt zusammen mit der Begründetheit zu prüfen.

22 Die Klägerinnen tragen in erster Linie vor, die Entscheidung sei erlassen worden, ohne daß die Voraussetzungen nach Artikel 130 der Beitrittsakte vorlägen. Insoweit erheben sie drei verschiedene Rügen: Erstens falle das von der Entscheidung betroffene Erzeugnis nicht unter den Begriff „Wirtschaftszweig" im Sinne von Artikel 130. Zweitens hätten die dort vorausgesetzten sektoriellen oder regionalen

Schwierigkeiten nicht vorgelegen. Drittens gehe die mit der Entscheidung getroffene Regelung entgegen Artikel 130 Absatz 3 über das unbedingt erforderliche Maß hinaus.

23 Unter Berücksichtigung der Ausführungen zur Zulässigkeit der Klage ist zunächst diese letzte Rüge zu prüfen.

24 Nach Artikel 130 Absatz 1 der Beitrittsakte kann ein Mitgliedstaat „bei Schwierigkeiten, welche einen Wirtschaftszweig erheblich und voraussichtlich anhaltend treffen oder welche die wirtschaftliche Lage eines bestimmten Gebietes beträchtlich verschlechtern können", die Genehmigung zur Anwendung von Schutzmaßnahmen gegenüber der Republik Griechenland beantragen.

25 Artikel 130 Absatz 3 bestimmt:

„Die nach Absatz 2 genehmigten Maßnahmen können von den Vorschriften des EWG-Vertrags und dieser Akte abweichen, soweit und solange dies unbedingt erforderlich ist, um die in Absatz 1 genannten Ziele zu erreichen. Es sind mit Vorrang solche Maßnahmen zu wählen, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes am wenigsten stören."

26 Dieses Erfordernis ergibt sich daraus, daß eine Bestimmung, nach der Schutzmaßnahmen gegenüber einem Mitgliedstaat genehmigt werden können, mit denen — und sei es auch nur vorübergehend und auf bestimmte Erzeugnisse beschränkt — von den Grundsätzen des freien Warenverkehrs abgewichen werden soll, wie jede Bestimmung dieser Art eng auszulegen ist.

27 Nach dem Vorbringen der Klägerinnen trifft die streitige Entscheidung die betroffenen griechischen Marktteilnehmer in erheblichem Maße, ohne daß ihre Begründungserwägungen auch nur den geringsten Hinweis darauf enthielten, daß die Kommission die sehr schwerwiegenden Auswirkungen ihrer Entscheidung auf diese Gruppe von Marktteilnehmern in ihre Überlegungen einbezogen habe.

28 Um beurteilen zu können, ob die Maßnahme, deren Genehmigung die Kommission beabsichtigt, den Voraussetzungen des Artikels 130 Absatz 3 entspricht, hat die Kommission auch die Lage in dem Mitgliedstaat zu untersuchen, gegenüber dem die Schutzmaßnahme beantragt wird. Soweit die jeweiligen Gegebenheiten dies zulassen, muß sie insbesondere ermitteln, welche negativen Auswirkungen ihre Entscheidung möglicherweise für die Wirtschaft des betreffenden Mitgliedstaats sowie für die betroffenen Unternehmen hat. Dabei sind soweit als möglich auch die Verträge zu berücksichtigen, die diese Unternehmen im Vertrauen auf den Fortbestand des freien innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs bereits geschlossen hatten und die wegen der Genehmigung der Schutzmaßnahme ganz oder teilweise nicht erfüllt werden können.

29 Die Kommission hält dem entgegen, sie könne in der kurzen Zeit, innerhalb deren sie tätig werden müsse, nicht die genaue Zahl der Verträge in Erfahrung bringen, die diesen Voraussetzungen entsprächen.

30 Diesem Vorbringen kann angesichts der tatsächlichen Umstände der vorliegenden Rechtssache nicht gefolgt werden. Zum einen nämlich stand der Kommission vor Erlaß der angefochtenen Entscheidung eine genügend lange Frist zur Verfügung, um die notwendigen Auskünfte einholen zu können. Zum anderen war sie, wie sie selbst in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, mit den Vertretern der griechischen Regierung und der betroffenen Wirtschaftskreise, unter denen sich sogar einige der Klägerinnen befanden, zusammengetroffen.

31 Unter diesen Umständen ist festzustellen, daß die Kommission hinreichend genaue Auskünfte über die bereits geschlossenen Verträge, die unter der Geltung der Entscheidung zu erfüllen waren, einholen konnte. Folglich gehören die Unternehmen, die solche Verträge eingegangen sind, zu einem beschränkten Kreis von Marktteilnehmern, deren Identität die Kommission festgestellt hat oder hat feststellen können und auf die sich die Entscheidung wegen dieser Verträge in besonderer Weise auswirkte; sie sind daher, was die Zulässigkeit der vorliegenden Klage angeht, als von der streitigen Entscheidung individuell betroffen anzusehen.

32 Deshalb ist die von der Kommission erhobene und von der Regierung der Französischen Republik unterstützte Einrede zurückzuweisen, soweit sie sich nicht auf die beiden in Randnummer 18 genannten Klägerinnen bezieht.

33 Was die Begründetheit anbelangt, hat die Kommission, wie dem Wortlaut der in Rede stehenden Entscheidung zu entnehmen ist, in gewissem Umfang den Erfordernissen des Artikels 130 Absatz 3 entsprochen. Sie hat nämlich weniger einschneidende Quoten genehmigt, als die Französische Republik beantragt hatte; darüber hinaus hat sie in Artikel 3 der Entscheidung die vor der Mitteilung der Entscheidung erfolgten Einfuhren aus Griechenland von der Geltung der Entscheidung ausgenommen.

34 Angesichts der Besonderheiten des vorliegenden Falles ist jedoch festzustellen, daß die Kommission den Belangen anderer griechischer Wirtschaftsteilnehmer, auf die sich ihre Entscheidung ebenfalls auswirkte, nicht ausreichend Rechnung getragen hat. In einem Fall wie diesem, in dem Schutzmaßnahmen beantragt wurden, obwohl der den Antrag stellende Mitgliedstaat bereits ohne entsprechende Ermächtigung eine Einfuhrquotenregelung für die fraglichen Erzeugnisse anwandte, hätte die Kommission sorgfältiger verfahren und stärker auf die Lage der griechischen Unternehmen eingehen müssen; insbesondere hätte sie die Verträge, die vor dem Zeitpunkt der Entscheidung in gutem Glauben geschlossen worden und während der von der Schutzmaßnahme erfaßten Monate zu erfüllen waren, berücksichtigen und eventuell von der Anwendung der Entscheidung ganz oder teilweise ausnehmen müssen.

35 Mithin ist die Kommission Artikel 130 Absatz 3 nicht in vollem Umfang nachgekommen, da sie nur die Verträge berücksichtigt hat, aufgrund deren die Einfuhren aus Griechenland bereits erfolgt waren, nicht aber auch die Verträge, die die oben genannten Merkmale aufwiesen, obwohl letzterem nichts entgegengestanden hätte.

36 Die Klägerinnen machen darüber hinaus geltend, daß das von der Entscheidung erfaßte Erzeugnis keinen „Wirtschaftszweig" im Sinne von Artikel 130 der Beitrittsakte darstelle. Kammgarn, auf das der von der Regierung der Französischen Republik vorgelegte Antrag auf Erlaß einer Schutzmaßnahme Bezug nehme, unterscheide sich kaum von gekrempeltem Baumwollgarn. Beide Erzeugnisse seien in hohem Maße austauschbar und setzten dieselbe Produktionsstruktur voraus.

37 Dazu ist festzustellen, daß die Regierung der Französischen Republik in ihrem Antrag nur Schwierigkeiten im Kammgarnbereich angeführt hatte, daß die Kommission mit ihrer Entscheidung jedoch sowohl gekämmte wie gekrempelte Baumwollgarne erfassen wollte. Sie hat daher nicht zwischen diesen beiden Erzeugnissen unterschieden. Deshalb ist dieses Vorbringen als nicht schlüssig zurückzuweisen.

38 Sodann machen die Klägerinnen geltend, in der Entscheidung werde das Bestehen sowohl von „Schwierigkeiten, welche den Wirtschaftszweig erheblich und voraussichtlich anhaltend treffen", als auch von „Schwierigkeiten, welche die wirtschaftliche Lage eines bestimmten Gebietes beträchtlich verschlechtern können", im Sinne von Artikel 130 der Beitrittsakte festgestellt, ohne daß auch nur eine dieser Alternativvoraussetzungen erfüllt sei.

39 Hierzu ist zunächst zu bemerken, daß Artikel 130 zwar zwei verschiedene Voraussetzungen aufstellt, bei deren Vorliegen die Kommission eine Ermächtigung zum Erlaß einer Schutzmaßnahme erteilen kann; das heißt aber nicht, daß Merkmale, die für das Vorliegen der einen oder der anderen Voraussetzung sprechen, nicht gemeinsam berücksichtigt werden und zu dem Schluß führen können, daß der Antrag eines Mitgliedstaats auf Genehmigung einer Schutzmaßnahme berechtigt ist.

40 Bei der Anwendung von Artikel 130 verfügt die Kommission im übrigen, was das Vorliegen der Voraussetzungen für den Erlaß einer Schutzmaßnahme angeht, über einen weiten Ermessensspielraum. In einem solchen Fall hat sich der Gerichtshof, wie er wiederholt entschieden hat (vgl. Urteil vom 25. Januar 1979 in der Rechtssache 98/78, Racke, Slg. 1979, 69), auf die Prüfung zu beschränken, ob der Kommission bei der Ausübung dieses Ermessens kein offensichtlicher Irrtum oder Ermessensmißbrauch unterlaufen ist oder ob sie die Grenzen ihres Ermessensspielraums nicht offensichtlich überschritten hat.

41 Anhaltspunkt dafür, daß der Kommission beim Erlaß der Entscheidung derartige Fehler unterlaufen sind, liegen nicht vor. Deshalb ist der Klagegrund zurückzuweisen.

42 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß die Entscheidung 81/988 der Kommission vom 30. Oktober 1981, die die Französische Republik zur Anwendung von Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Baumwollgarn aus Griechenland ermächtigt, insoweit für nichtig zu erklären ist, als sie für vor ihrer Mitteilung geschlossene und während ihrer Geltungsdauer zu erfüllende Verträge gilt.

Kosten

43 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung sind der unterliegenden Partei die Kosten aufzuerlegen. Jedoch kann der Gerichtshof nach Artikel 69 § 3 Absatz 1 die Kosten ganz oder teilweise gegeneinander aufheben, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt oder wenn ein außergewöhnlicher Grund gegeben ist.

44 In der vorliegenden Rechtssache ist die angefochtene Entscheidung nur zum Teil für nichtig erklärt worden. Daher sind der Kommission außer ihren eigenen Kosten die Kosten der Klägerinnen zur Hälfte aufzuerlegen.

45 Da jedoch bezüglich der Firma Vomvyx P.V. Svopoulos und Chr. Koutroubis und der Firma Unicot Hellas die Klage für unzulässig erklärt worden ist, tragen diese ihre gesamten Kosten selbst.

46 Die dem Rechtsstreit als Streithelferin beigetretene Regierung der Französischen Republik trägt die durch ihren Beitritt verursachten Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1) **Die Klage wird bezüglich der Firma Vomvyx P.V. Svolopoulos und Chr. Koutroubis sowie bezüglich der Firma Unicot Hellas als unzulässig abgewiesen.**

2) **Die Entscheidung 81/988 der Kommission vom 30. Oktober 1981, die die Französische Republik zur Anwendung von Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Baumwollgarnen aus Griechenland ermächtigt, wird insoweit für nichtig erklärt, als sie für vor ihrer Mitteilung geschlossene und während ihrer Geltungsdauer zu erfüllende Verträge gilt.**

3) **Im übrigen wird die Klage abgewiesen.**

4) Die Kommission trägt neben ihren eigenen Kosten die Kosten der Klägerinnen zur Hälfte mit Ausnahme der Kosten der Firma Vomvyx P.V. Svolopoulos und Chr. Koutroubis sowie der Firma Unicot Hellas, die ihre gesamten Kosten selbst tragen.

5) Die Regierung der Französischen Republik trägt die ihr durch ihren Beitritt als Streithelferin entstandenen Kosten.

Bosco Koopmans Joliet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. Januar 1985.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident der Ersten Kammer

G. Bosco