2. Der Gerichtshof ist im Rahmen der Artikel 178 und 215 Absatz 2 EWG-Vertrag nicht befugt, über eine Klage auf Ersatz eines Schadens zu befinden, der durch die aufgrund der Akte über den Beitritt Spaniens und Portugals vorgenommenen Anpassungen von Rechtsakten der Organe entstanden ist; denn bei dieser Akte handelt es sich, wie sich aus Artikel 237 EWG-Vertrag ergibt, um ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und den Staaten, die einen Beitrittsantrag gestellt haben.

SITZUNGSBERICHT
in den verbundenen Rechtssachen 31 und 35/86 *

I — Sachverhalt

1. Die Verordnung Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 177, S. 4) enthält die Vorschriften über Rüben- und Rohrzucker, Zuckerrüben und Zuckerrohr sowie bestimmte andere Zuckerarten und Isoglukose. Da die Lage der Gemeinschaft hinsichtlich der Süßungsmittel durch strukturelle Überschüsse gekennzeichnet ist, sieht die Verordnung ein System von Produktionsquoten vor, das bei Rüben- und Rohrzucker durch einen Preisstützungsmechanismus ergänzt wird.

2. Die Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge (ABl. L 302 vom 15. 11. 1985, nachstehend: Beitrittsakte) enthält einen dritten Teil mit dem Titel „Anpassungen der Rechtsakte der Organe". Nach Artikel 26 dieses Teils sind „die in der Liste des Anhangs I aufgeführten Rechtsakte ... Gegenstand der in diesem Anhang festgelegten Anpassungen".

Der Anhang I sieht im Abschnitt „XIV Landwirtschaft c) Zucker" die Änderungen der Verordnung Nr. 1785/81 vor, die die Anwendung der Quotenregelung bezüglich Zucker und Isoglukose für Spanien betreffen.

3. Die beiden Klägerinnen gehören zu den drei spanischen Isoglukoseherstellern. Sie bestreiten die Gültigkeit des Artikels 24 Absatz 3 Buchstabe a und Absatz 5 Buchstabe a im Zusammenhang mit Absatz 2 Ziffer I Buchstabe b und Ziffer II Buchstabe b desselben Artikels über die Zuweisung von Produktionsquoten für Isoglukose an die in Spanien ansässigen Unternehmen.

4. Zur Zulässigkeit der Klage tragen die Klägerinnen vor, die genannten Änderungen der Verordnung Nr. 1785/81 hätten denselben Rechtscharakter wie das von ihnen geänderte Sekundärrecht und sie beträfen die Klägerinnen unmittelbar und individuell.

Zur Begründetheit berufen sie sich auf die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes, da sie gegenüber den anderen spanischen Zuk-

* Verfahrenssprachen: Französisch und Englisch.

kerherstellern benachteiligt würden. Die Firma CPC macht darüber hinaus einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz geltend und trägt hilfsweise als Grund für die Nichtigkeit noch vor, die Aufteilung der Quoten unter den drei spanischen Isoglukoseherstellern sei unangemessen.

Bezüglich ihres Antrags auf Schadensersatz nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag sind die Klägerinnen der Ansicht, daß die Voraussetzungen dafür im vorliegenden Fall erfüllt seien.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

1. Die Klagen der Firmen LAISA und CPC España sind am 6. und 10. Februar 1986 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Die Firma LAISA beantragt,

— festzustellen, daß die Verordnung Nr. 1785/81 des Rates (ABl. L 177 vom 1. 7. 1981) in der Fassung der Akte über den Beitritt Spaniens und Portugals zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (ABl. L 302 vom 15. 11. 1985) gegenüber der Klägerin eine Einzelentscheidung darstellt, da sie ihre Produktionsquote für Isoglukose festsetzt;

— festzustellen, daß die Festsetzung dieser Quote die Klägerin benachteiligt, und infolgedessen die angefochtenen Vorschriften über die Festsetzung dieser Quote für ungültig zu erklären;

— die Quote für die Klägerin nach Maßgabe der für die anderen Isoglukosehersteller in der Gemeinschaft anerkannten Regeln festzusetzen oder den Rat zur Festsetzung dieser Quote auf der Grundlage eben dieser Prinzipien zu verpflichten;

— hilfsweise, die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft festzustellen und infolgedessen eine Klage nach Artikel 215 EWG-Vertrag für zulässig und begründet zu erklären;

— dem Rat der Europäischen Gemeinschaften die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die Firma CPC España (nachstehend: CPC) beantragt,

— Artikel 24 Absatz 3 Buchstabe a und Absatz 5 Buchstabe a in Verbindung mit Absatz 2 Ziffer I Buchstabe b und Ziffer II Buchstabe b der Verordnung Nr. 1785/81 des Rates in der Fassung des Anhangs I der Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge (ABl. L 302 vom 15. 11. 1985, S. 232 f.) für nichtig zu erklären, soweit die Vorschrift sich zur Festsetzung der höchstzulässigen Produktionsquote der Klägerin für Isoglukose auf die im Kalenderjahr 1983 erreichte Produktionshöhe stützt;

— dem Rat aufzugeben, die Quote der Klägerin auf der Grundlage von nicht diskriminierenden und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechenden Kriterien, wie sie vom Gerichtshof definiert worden sind, festzusetzen;

— hilfsweise festzustellen, daß der Rat der Europäischen Gemeinschaften für den Schaden haftet, der der Klägerin durch den Erlaß des Artikels 24 Absatz 3 Buchstabe a und Absatz 5 Buchstabe a in

Verbindung mit Absatz 2 Ziffer I Buchstabe b und Ziffer II Buchstabe b der Verordnung Nr. 1785/81 des Rates in der Fassung des Anhangs I der Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge (a. a. O.) entsteht;

— dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

2. Mit Schriftsatz, der am 18. April 1986 eingegangen ist, hat der Rat nach Artikel 91 der Verfahrensordnung beantragt, vorab über die Zulässigkeit der Klagen zu entscheiden, sie als unzulässig abzuweisen und den Klägerinnen die Kosten aufzuerlegen.

3. Mit Schriftsatz, der am 29. April 1986 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Rat die Verbindung der Rechtssachen 31 und 35/86 beantragt. Mit Beschluß vom 18. Juni 1986 hat der Gerichtshof die beiden Rechtssachen verbunden.

4. Mit Beschlüssen vom 15. Oktober und 18. Juni 1986 hat der Gerichtshof die Firma Campo Ebro Industrial SA zur Unterstützung der Anträge der Klägerinnen und die Asociación General de Fabricantes de Azúcar de España (nachstehend: AGFA) sowie die Kommission zur Unterstützung der Anträge des Rates als Streithelferinnen zugelassen.

5. Die Firma LAISA verteidigt sich gegenüber der Einrede der Unzulässigkeit in ihren Erklärungen, die am 27. Mai 1986 eingegangen sind, damit, daß ihre Klage nicht gegen den Beitrittsvertrag gerichtet sei, sondern nur gegen Artikel 24 der Verordnung Nr. 1785/81 des Rates, soweit diese Vorschrift ihre Produktionsquote für Isoglukose festsetze und sie individuell betreffe. Sie erhält ihre Klageanträge aufrecht.

Die Firma CPC España verteidigt sich in ihren Erklärungen, die am 23. Mai 1986 eingegangen sind, gegen die Einrede der Unzulässigkeit und beantragt, falls der Gerichtshof die Entscheidung über die vom Rat erhobene Einrede der Unzulässigkeit nicht dem Endurteil vorbehält,

— die vom Rat erhobene Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen und sowohl die Nichtigkeits- als auch die Schadensersatzklage für zulässig zu erklären;

— hilfsweise, die Nichtigkeitsklage für zulässig zu erklären;

— ebenfalls hilfsweise, die Schadensersatzklage für zulässig zu erklären;

— in jedem Fall dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

6. Die Kommission beantragt als Streithelferin in ihren Erklärungen, die am 5. August 1986 eingegangen sind,

— die Klage für unzulässig zu erklären, ohne in der Sache zu entscheiden;

— den Klägerinnen die Kosten der Streithilfe der Kommission aufzuerlegen.

7. Die Streithelferin AGFA beantragt in ihren Erklärungen, die am 12. Januar 1987 eingegangen sind, die Klagen für unzulässig zu erklären.

8. Die Streithelferin Campo Ebro beantragt in ihren Erklärungen, die am 12. Januar 1987 eingegangen sind, die Klagen für zulässig zu erklären.

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

III — Vorbringen der Parteien im schriftlichen Verfahren zur Zulässigkeit der Klagen

A — *Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage*

1. *Zum Fehlen eines Rechtsakts, der nach Artikel 173 EWG-Vertrag für nichtig erklärt werden kann*

Vorbringen des Rates

Der Rat trägt zunächst vor, die Vorschriften eines Beitrittsvertrags, die Sekundärrecht änderten, behielten ihren Rechtscharakter als Primärrecht. Daher könne die betreffende Akte nicht Gegenstand einer Klage nach Artikel 173 EWG-Vertrag sein.

Der Rat stützt sich dabei im wesentlichen auf zwei Argumente.

1) Unter Hinweis auf die Artikel 4, 43, 189 und 190 EWG-Vertrag führt der Rat zunächst an, die Grundmengen für die Isoglukoseproduktion in Spanien seien nicht vom Rat als dem für Agrarfragen zuständigen Organ durch Erlaß einer Verordnung zur Änderung seiner Verordnung Nr. 1785/81, insbesondere des Artikels 24, festgesetzt worden.

Diese Grundmengen seien durch die Vorschriften des Beitrittsvertrags festgesetzt worden, der nach Artikel 237 EWG-Vertrag geschlossen worden sei. Nach diesem Artikel würden die Aufnahmebedingungen für einen Staat, der einen Antrag auf Beitritt stelle, durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt. Dieses Abkommen bedürfe der Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

Da nach Artikel 1 Absatz 2 des Beitrittsvertrags die Aufnahmebedingungen in der diesem Vertrag beigefügten Akte festgelegt und nach Artikel 26 dieser Akte die in ihrem Anhang I aufgeführten sekundärrechtlichen Rechtsakte Gegenstand der in diesem Anhang festgelegten Anpassungen seien, gehörten diese Anpassungen zur Gesamtheit der Aufnahmebedingungen, unter die auch die Anpassungen der Grundverordnung Zucker fielen, die Gegenstand der vorliegenden Klage sei.

Diese Änderung der Grundverordnung Zukker beruhe also keineswegs auf einem vom Rat aus eigenem Entschluß erlassenen Rechtsakt. Im Gegenteil, die mit der Nichtigkeitsklage angegriffenen Vorschriften seien Bestandteil eines Vertrages, der den ursprünglichen Verträgen rechtlich gleichwertig sei. Die angefochtenen Vorschriften seien daher keineswegs ein „Handeln des Rates" im Sinne von Artikel 173 EWG-Vertrag und könnten infolgedessen nicht der Rechtmäßigkeitskontrolle gemäß diesem Artikel unterworfen werden.

Auch wenn in der Rechtsprechung des Gerichtshofes stets das Bemühen zum Ausdruck gekommen sei, stärker auf den Inhalt als auf die formelle Bezeichnung von Rechtsakten abzustellen (Urteil vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70, Kommission/Rat, Slg. 1971, 263, 277, Randnrn. 38 bis 42), sei zu beachten, daß sich diese Rechtsprechung auf Vorschriften beziehe, die von den Organen erlassen worden seien.

2) Zweitens weist der Rat darauf hin, daß sich die Anwendbarkeit von Artikel 173 EWG-Vertrag im vorliegenden Fall nicht mit Artikel 8 der Beitrittsakte begründen lasse. Artikel 8, der in seinem Zusammenhang (gebildet aus den Artikeln 6, 7 und 8

der Beitrittsakte) gesehen werden müsse, sei eine reine Verfahrensvorschrift. Die Artikel 7 und 8 enthielten zwei ausdrückliche Ausnahmen von dem rein verfahrensmäßigen Grundsatz in Artikel 6, daß zukünftige Änderungen der Beitrittsakte nach dem Verfahren zur Revision der ursprünglichen Verträge erfolgen müßten. Diese beiden Artikel ergänzten sich und verfolgten daher, auch wenn sie zwei unterschiedliche Fälle beträfen, dasselbe Verfahrensziel. Artikel 7 schütze die Befugnis der Organe, zukünftige Änderungen derjenigen Rechtsakte des abgeleiteten Rechts, auf die sich die Übergangsbestimmungen der Beitrittsakte bezögen, nach dem normalen Änderungsverfahren durchzuführen. Artikel 8 schütze dieselbe Befugnis bei Rechtsakten des abgeleiteten Rechts, die durch Bestimmungen der Beitrittsakte geändert worden seien.

In Artikel 8 seien die Bestimmungen der Beitrittsakte, die Rechtsakte der Organe nicht nur vorübergehend geändert hätten, nur insoweit dem abgeleiteten Recht gleichgesetzt, als sie das zukünftige Verfahren für die Änderung dieser Rechtsakte beträfen.

Dieses Ergebnis werde dadurch bestätigt, daß bei einer Änderung eines Rechtsakts des abgeleiteten Rechts durch einen Beitrittsvertrag sowohl die Rechtsquelle als auch die Verfahrensregeln von grundlegend anderer Art seien als im Fall einer normalen Änderung dieses sekundärrechtlichen Rechtsaktes.

Im ersten Fall sei die Rechtsquelle ein Vertrag, der den ursprünglichen Verträgen rechtlich grundsätzlich gleichwertig sei. Die Verfahrensregeln sähen in diesem Fall ein einstimmig geschlossenes Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und den Beitrittsstaaten vor, das der Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften bedürfe. Dieses Ratifizierungsverfahren impliziere in der Regel in den Vertragsstaaten ein Verfahren der parlamentarischen Billigung.

Im zweiten Fall, d. h. bei einer Änderung nach dem normalen, für das abgeleitete Recht geltenden Verfahren, sei die Rechtsquelle ein anderer Rechtsakt des abgeleiteten Rechts, der von einem zuständigen Organ der Gemeinschaft erlassen worden sei. Dieses normale Verfahren verlange im vorliegenden Fall für eine Änderung der Grundverordnung Zucker eine vom Rat auf der Grundlage von Artikel 43 EWG-Vertrag erlassene Verordnung. Dieser Artikel begründe die Zuständigkeit des Rates auf dem Gebiet der Gemeinsamen Agrarpolitik. Das Verfahren des Artikels 43 impliziere einen Vorschlag der Kommission, eine Stellungnahme des Europäischen Parlaments und einen mit qualifizierter Mehrheit gefaßten Beschluß des Rates. Darüber hinaus müsse eine Verordnung des Rates zur Änderung der Grundverordnung Zucker nach Artikel 190 EWG-Vertrag mit Gründen versehen sein und auf die erforderlichen Vorschläge und Stellungnahmen Bezug nehmen.

Unter diesen Umständen könne Artikel 8 der Beitrittsakte die Bestimmungen dieser Akte, die Rechtsakte der Organe änderten, nicht, wie die Klägerinnen meinten, vollständig und unmittelbar den Rechtsakten der Organe gleichstellen.

Die beanstandeten Grundmengen gehörten zu dem Gesamtkomplex der Aufnahmebedingungen für die neuen Mitgliedstaaten, die das Ergebnis langer und mühevoller Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Beitrittsstaaten seien und gegenseitige Zugeständnisse enthielten. Die gerichtliche Anfechtung eines Teils dieser Bedingungen könnte das bei den Beitrittsverhandlungen erreichte allgemeine Gleichgewicht gefährden.

Vorbringen der Kommission

Die Kommission schließt sich den Anträgen des Rates zur Zulässigkeit in dem von ihm am 18. April 1986 eingereichten gesonderten Schriftsatz in vollem Umfang an. Nach ihrer Ansicht gibt es in diesem Verfahrensstadium nichts, was dem hinzuzufügen sei.

Vorbringen der Streithelferin AGFA

Die Streithelferin AGFA führt aus, die Klage müsse für unzulässig erklärt werden, da der angefochtene Rechtsakt nicht zu den Rechtsakten im Sinne von Artikel 189 EWG-Vertrag gehöre, die der Rechtmäßigkeitskontrolle des Gerichtshofes nach Artikel 173 EWG-Vertrag unterworfen seien. Vielmehr handele es sich um ein Abkommen zwischen souveränen Staaten nach dem Verfahren des Artikels 237 EWG-Vertrag, das infolgedessen dieser Kontrolle entzogen sei.

Bei der Aufnahme neuer Staaten legten die Mitgliedstaaten die Beitrittsbedingungen in Ausübung ihrer eigenen nationalen Souveränität fest. Sie seien daher neben den Adressaten solcher Abkommen (Spanien und Portugal) die einzigen, die zulässigerweise eine Klage, gestützt auf Artikel 173 Absatz 1, wegen angeblichen Ermessensmißbrauchs bei der Durchführung der abgeschlossenen Abkommen vor dem Gerichtshof erheben könnten.

Nach Ansicht von AGFA stellt Artikel 8 der Beitrittsakte nur eine normative Gleichheit zwischen den früher geltenden Rechtsvorschriften und den beschlossenen Änderungen her.

Artikel 1 der Beitrittsakte bestimme klar, daß die Regelung in den Anhängen zu den Aufnahmebedingungen gehöre. Man könne ihnen daher nicht den Charakter von Rechtsvorschriften der Gemeinschaftsorgane zubilligen, was im übrigen durch die Tatsache bestätigt werde, daß sie sich nicht nach Artikel 190 EWG-Vertrag richteten.

Vorbringen der Klägerinnen

1) Die Firma CPC trägt vor, die vorstehend genannten Anpassungen des Sekundärrechts seien nur in tatsächlicher Hinsicht den in Artikel 237 Absatz 2 EWG-Vertrag genannten „Anpassungen des Vertrages" gleichgestellt worden. Statt diese Anpassungen den Gemeinschaftsorganen in ihrer erweiterten Zusammensetzung zu überlassen — in diesem Fall hätten sie zweifellos ihren Rang als abgeleitetes Recht behalten —, habe man sie in die Verfahren für einen Beitrittsvertrag einbezogen.

Unter Hinweis auf die Artikel 26 und 27 der Beitrittsakte vertritt die Firma CPC die Ansicht, die für den Erlaß des Sekundärrechts gewählte Methode sei aus pragmatischen Überlegungen hervorgegangen.

Nach Artikel 27 erforderten die im Anhang II festgelegten Leitlinien Durchführungsmaßnahmen der Gemeinschaftsorgane, die mit Sicherheit den Rang von abgeleitetem Recht hätten und Rechtsakte im Sinne von Artikel 173 darstellten.

In Artikel 26 sei die Methode gewählt worden, den Text der betreffenden Änderung festzulegen. Nach diesem Artikel seien für die Anpassungen in Anhang I keine Durchführungsmaßnahmen der Gemeinschaftsorgane erforderlich. Die Anpassungen seien so abgefaßt, daß sie in allen Mitgliedstaaten, einschließlich der neuen, unmittelbar anwendbar seien.

Zwar ergebe sich der Rang einer Rechtsnorm in der Hierarchie des Gemeinschaftsrechts in der Regel aus dem Verfahren, nach dem sie erlassen worden sei, doch stehe es der für ihren Erlaß zuständigen Stelle zweifellos frei, ihr einen niedrigeren Rang zuzuweisen, als er sich aus den Modalitäten für ihren Erlaß eigentlich ergeben würde. Die Verfasser der Beitrittsakte hätten in Artikel 8 dieser Akte ausdrücklich erklärt, daß die Anpassungen des abgeleiteten Rechts den Rang und den Charakter der von ihnen geänderten Rechtsakte bewahrten.

2) Die beiden Klägerinnen sind der Ansicht, daß die Artikel 7 und 8 des Beitrittsvertrags nicht nur verfahrensmäßige, sondern auch materiell-rechtliche Fragen beträfen. Die fraglichen Anpassungen hätten in jeder Hinsicht sekundärrechtlichen Charakter, unabhängig davon, nach welchen Modalitäten sie erlassen worden seien.

Der Wortlaut des Artikels 8 bestätige eindeutig, daß dieser Artikel zugleich verfahrensmäßige und materiell-rechtliche Fragen betreffe. Der Ausdruck „derselbe Rechtscharakter" bedeute, daß die bei den Verordnungen des Rates vorgesehenen Anpassungen den sekundärrechtlichen Charakter von Rechtsakten des Rates hätten, und mit dem Ausdruck „unterliegen denselben Regeln" sei gemeint, daß die Anpassungen nicht nur den Regeln für spätere Anpassungen unterlägen, sondern auch denen über die Überprüfung von Rechtsakten, insbesondere dem Artikel 173. Ebenso zeige die Verwendung des Ausdrucks „insbesondere" in Artikel 7, daß das Anpassungsverfahren nur beispielhaft genannt worden sei, da der allgemeine Grundsatz laute, daß die Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane „ihren Rechtscharakter bewahren".

Außerdem würde die Auffassung des Rates darauf hinauslaufen, daß eine Verordnung in bezug auf einige ihrer Bestimmungen sekundärrechtlicher Natur und in bezug auf den Rest gleichzeitig primärrechtlicher Natur sein könnte.

Nach Ansicht der Firma LAISA könnten diese primärrechtlichen Vorschriften vom Rat nach Artikel 8 der Beitrittsakte geändert werden, wodurch sie wiederum sekundärrechtlichen Charakter erhielten.

Nach Meinung der Firma CPC ist es nicht vertretbar, daß die Verfasser der Beitrittsakte die Absicht gehabt hätten, dem Rat seine normale Zuständigkeit für das Sekundärrecht zu belassen, ohne gleichzeitig dem Gerichtshof die Erfüllung seiner Aufgabe zu ermöglichen, die Rechtmäßigkeit von Handlungen der Organe zu überprüfen und die Rechte der von diesen Handlungen Betroffenen zu schützen.

3) Unter Hinweis auf den allgemeinen Charakter des Gemeinschaftssystems im Bereich der gerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle vertritt die Firma CPC die Ansicht, die Argumentation des Rates verstoße gegen den Wortlaut und den Geist des Vertrages, wie sie sich aus Artikel 164 ergäben.

Die Argumentation des Rates führe nämlich dazu, daß nicht nur die im vorliegenden Fall von der Klägerin eingereichten Klagen, sondern auch die von den nationalen Gerichten nach Artikel 177 an den Gerichtshof gerichteten Ersuchen unzulässig wären. Gleiches gelte für die Klagen, die vor den nationalen Gerichten erhoben würden, um die Rechtmäßigkeit von Änderungen des Sekundärrechts anzufechten.

Der Rechtscharakter der betreffenden Rechtsakte rechtfertige es nicht, sie der Überprüfung durch den Gerichtshof zu entziehen. Dies würde Artikel 164 jede praktische Wirksamkeit nehmen und sowohl die Wirksamkeit des gemeinschaftlichen Rechtsschutzsystems als auch den Wert der fundamentalen Grundsätze der Gemeinschaft und die Einheitlichkeit des Gemeinschaftsrechts gefährden.

Die Firma CPC verweist dazu auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes in den Urteilen vom 23. April 1986 in der Rechtssache 294/83 (Les Verts, Slg. 1986, 1339), vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70 (a. a. O., Randnr. 42) und vom 29. Januar 1985 in der Rechtssache 147/83 (Münchener Import-Weinkellerei/Kommission, Slg. 1985, 257, Randnr. 14), die im vorliegenden Fall einschlägig sei, zumal die Modalitäten für den Erlaß der in Artikel 8 der Beitrittsakte genannten Maßnahmen nicht entscheidend seien, um den Rechtscharakter eines Rechtsakts im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag zu bestimmen.

4) Nach Ansicht der Firma CPC führt es zu einer ungerechten Situation, wenn der angefochtene Rechtsakt aus dem vom Vertrag eingeführten Rechtsschutzsystem ausgeklammert würde, da die Unterscheidung der in Anhang I und der in Anhang II der Beitrittsakte genannten Rechtsakte völlig willkürlich sei und die Entscheidung, sie in den einen oder den anderen Anhang aufzunehmen, von Gründen der Bequemlichkeit und der Zweckmäßigkeit diktiert und z. B. auf den Umfang der Vorschrift (Anhang II) oder den Grad der Ausarbeitung (Anhang I) gestützt worden sei.

Außerdem seien bei dem vom Rat angeführten „allgemeinen Gleichgewicht", das bei den Beitrittsverhandlungen erreicht worden sei, nicht nur die in Anhang I der Beitrittsakte genannten Anpassungen, sondern auch die des Anhangs II zu berücksichtigen. Es sei falsch, daß nur eine Klage gegen die Rechtsakte des Anhangs I negative Wirkungen haben könnte. Die Rechtsakte des Anhangs II könnten vor Gericht angefochten werden, und in diesem Fall werde die Klage nicht als Störung des Gleichgewichts angesehen. Außerdem habe die Unterscheidung zwischen den Anhängen nichts mit dem bei den Beitrittsverhandlungen erreichten Gleichgewicht zu tun.

Die Klägerinnen kommen zu dem Ergebnis, daß die angefochtene Anpassung der Verordnung Nr. 1785/81 ein Rechtsakt sei, dessen Rechtmäßigkeit nach Artikel 173 EWG-Vertrag überprüft werden könne.

Vorbringen der Streithelferin Campo Ebro

Nach Ansicht von Campo Ebro kann der angefochtene Rechtsakt Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein.

1) Zunächst einmal sei der angefochtene Rechtsakt eine einfache Anpassungsmaßnahme des abgeleiteten Rechts und keine Aufnahmebedingung im Sinne von Artikel 237 EWG-Vertrag.

Artikel 237 EWG-Vertrag führe nur die Aufnahmebedingungen und die Anpassungen des Vertrages an und beziehe sich nicht auf die durch den Beitritt erforderlich gewordenen Anpassungen des Sekundärrechts.

Diese Anpassungen des Sekundärrechts könnten keine „Aufnahmebedingungen" sein, da ihrer einseitigen Abänderung gleich nach dem Beitritt entsprechend den für die Änderung des abgeleiteten Rechts vorgesehenen Verfahren nichts im Wege stehe. Es lasse sich nicht halten, daß die Aufnahme eines Staates von Vorschriften abhängig sein könne, die anschließend gegen seinen Willen geändert werden könnten. Es sei daher falsch, daß der angefochtene Rechtsakt ein wesentlicher Bestandteil des bei den Beitrittsverhandlungen erreichten Gleichgewichts sei, so daß es unzulässig wäre, ihn vor Gericht in Frage zu stellen.

2) Zweitens stehe dem Argument des Rates, daß der angefochtene Rechtsakt den ur-

sprünglichen Verträgen rechtlich gleichwertig sei, der ausdrückliche Wortlaut des Artikels 8 der Beitrittsakte entgegen. Aus dem klaren Wortlaut des Artikels ergebe sich, daß die Verfasser der Beitrittsakte nicht allen ihren Vorschriften denselben Wert beimessen wollten. Da sie weder aufgrund einer völkerrechtlichen noch aufgrund einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift gezwungen gewesen seien, allen Vorschriften, über die sie sich geeinigt hätten, denselben Rechtscharakter wie den ursprünglichen Verträgen zuzuerkennen, habe die angefochtene Vorschrift — die zu denen gehöre, die einen Rechtsakt eines Organs nicht nur vorübergehend änderten — denselben Rechtscharakter wie die durch sie geänderte Bestimmung.

Zu der Ansicht des Rates, Artikel 8 sei eine reine Verfahrensvorschrift, bemerkt die Streithelferin, daß es, wenn man es als verfahrensmäßige Frage ansehe, daß ein Rechtsakt nach dem Normalverfahren des abgeleiteten Rechts abgeändert werden könne, keine Gründe gebe, nicht auch die Überprüfbarkeit dieses Rechtsakt durch den Gerichtshof als „verfahrensmäßige Frage" anzusehen.

Außerdem würde die These des Rates darauf hinauslaufen, daß eine Verordnung in bezug auf einige ihrer Vorschriften sekundärrechtlichen Charakter und in bezug auf den Rest gleichzeitig primärrechtlichen Charakter haben könnte. Diese primärrechtlichen Vorschriften könnten vom Rat nach Artikel 8 der Beitrittsakte geändert werden, wodurch sie wiederum einen sekundärrechtlichen Charakter erhielten.

3) Drittens führt Campo Ebro aus, daß der angefochtene Rechtsakt nach Artikel 8 der Beitrittsakte denselben Rechtscharakter wie die Verordnung Nr. 1785/81 habe und denselben Regeln wie diese unterliege, so daß er zwangsläufig unter denselben Voraussetzungen Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein könnte, wie wenn er vom Rat selbst erlassen worden wäre.

Würde man akzeptieren, daß der angefochtene Rechtsakt vom Rat unter denselben Voraussetzungen, die für eine Änderung der Verordnung Nr. 1785/81 erfüllt sein müßten, geändert werden könnte, gleichzeitig die Möglichkeit einer Kontrolle durch den Gerichtshof aber ablehnen, würde dies zu einer paradoxen Situation führen.

Die durch die Beitrittsakte geänderten Artikel 24 und 32 der Verordnung Nr. 1785/81 hätten nach Artikel 23 dieser Verordnung nur bis zum Ende des Wirtschaftsjahres 1985/86 gegolten. Am 24. März 1986 habe der Rat die Geltung dieser Vorschriften durch seine Verordnung Nr. 934/86 (ABl. L 87, S. 1) bis zum Ende des Wirtschaftsjahres 1990/91 verlängert. Daher sei die Grundlage für die Anwendbarkeit der Quotenregelung für spanische und portugiesische Isoglukose nicht mehr die Beitrittsakte, sondern die Verordnung Nr. 934/86.

Wäre die Auffassung des Rates zutreffend, ergäbe sich, daß für Artikel 24 der Verordnung Nr. 1785/81 nacheinander folgende Regelungen gegolten hätten:

— Vom Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1785/81 bis zum 31. Dezember 1985 hätte die Möglichkeit einer Klage bestanden;

— zwischen dem 1. Januar und dem 30. Juni 1986 wäre diese Möglichkeit ausgeschlossen gewesen;

— ab dem 1. Juli 1986 (dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 934/86) bestände wieder die Möglichkeit einer Klage.

Die Streithelferin verweist noch auf die Rechtssache 185/73 (Hauptzollamt Bielefeld/König, Slg. 1974, 607), in der der Rat

unter Berufung auf den Vertrag über den Beitritt Dänemarks, Irlands und des Vereinigten Königreichs dem Gerichtshof die Befugnis abgesprochen habe, eine Entscheidung über die Gültigkeit der Verordnung Nr. 7 a zu treffen. Nach Ansicht des Rates sei die Verordnung als Ergänzung des EWG-Vertrags durch Artikel 1 des Beitrittsvertrags rechtsgültig geworden, nachdem die beitretenden Staaten Vertragsparteien der Verträge zur Gründung der Gemeinschaften „mit den dazugehörigen Änderungen und Ergänzungen" geworden seien.

Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 29. Mai 1974 in der Rechtssache 185/73 (a. a. O., 615 f.) diese Auffassung mit der Begründung zurückgewiesen, daß zwar bestimmte Vorschriften der Beitrittsakte dafür sprechen könnten, daß sämtliche Parteien den zwingenden Charakter von Beschlüssen oder Vereinbarungen anerkannt hätten, die im Rahmen des allgemeinen Systems des Gemeinschaftsrechts gefaßt oder getroffen worden seien, indessen aber keine der Bestimmungen dieses Vertrages oder der ihm beigefügten Dokumente sich dahin auslegen lasse, daß sie Maßnahmen, die diesen Verträgen zur Gründung der Gemeinschaften widersprächen, in welche äußere Form diese auch immer gekleidet wären, Rechtsgültigkeit verliehen hätte.

2. *Zum normativen Charakter der angefochtenen Vorschriften*

Vorbringen des Rates

Der Rat macht geltend, daß selbst für den Fall, daß Artikel 173 EWG-Vertrag bezüglich der Vorschriften in der Beitrittsakte Anwendung finden könnte, die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Artikels 173 im vorliegenden Fall nicht erfüllt seien. Artikel 24 der Verordnung Nr. 1785/81 des Rates in der Fassung der Beitrittsakte habe nämlich insgesamt einen normativen Charakter.

1) Durch diese Vorschrift (Artikel 24 Absatz 2) habe die Beitrittsakte die für die Isoglukoseproduktion in Spanien geltenden Gesamtgrundmengen festgelegt. Diese Mengen (A und B) bestimmten die Höhe der Gesamtproduktion von Isoglukose in Spanien sowie die globalen Grenzwerte für die Erhebung der Produktionsabgaben.

Die genannten Gesamtmengen gälten für alle gegenwärtigen und zukünftigen Isoglukoseerzeuger in Spanien. Daher könnten die Klägerinnen durch die Festsetzung dieser allgemeinen Höchstgrenze weder unmittelbar noch individuell betroffen sein, da ihre Eigenschaft als gegenwärtige Erzeuger von jedem erworben werden könnte, der diese Wirtschaftstätigkeit ausüben wolle.

Zwar sehe die Beitrittsakte unter anderem (Artikel 24 Absatz 3) einen Schlüssel für die Aufteilung dieser Gesamtmengen auf die einzelnen Unternehmen vor — die individuellen Quoten würden durch Aufteilung der Grundmengen auf die in Frage kommenden Unternehmen nach Maßgabe ihrer jeweiligen Produktion im Kalenderjahr 1983 bestimmt —, doch betreffe diese Vorschrift die Klägerinnen nicht individuell, auch wenn es zusammen mit den Klägerinnen nur drei Unternehmen gebe, die die Voraussetzung erfüllten, im Jahre 1983 produziert zu haben. Ebensowenig seien sie unmittelbar betroffen, auch wenn die Mitgliedstaaten bei der Zuweisung der Quoten nach diesem Aufteilungsschlüssel keinen Ermessensspielraum hätten.

Denn nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere nach den Urteilen vom 5. Mai 1977 in der Rechtssache 101/76 (Scholten Honig, Slg. 1977, 797, Randnrn. 21 und 23), vom 26. Februar 1981 in der Rechtssache 64/80 (Giuffrida, Slg. 1981, 693, Randnr. 6) und vom 30. September 1982 in der Rechtssache 242/81 (Roquette, Slg. 1982, 3213, Randnr. 7), habe eine gemeinschaftsrechtliche Vorschrift normativen

Charakter, wenn sie auf objektiv bestimmte Sachverhalte anwendbar sei und Rechtswirkungen für allgemein und abstrakt umrissene Personengruppen zeitige. Eine solche Vorschrift verliere ihren normativen Charakter nicht dadurch, daß sich zum Zeitpunkt ihres Erlasses die von ihr betroffenen Personen der Zahl nach — oder sogar namentlich — mit mehr oder weniger großer Genauigkeit bestimmen ließen, sofern der letztgenannte Umstand aus der von der Zielsetzung dieser Vorschrift umfaßten objektiven Rechts- oder Sachlage folge.

2) Schließlich sei es das Ziel der für Zucker und Isoglukose geltenden Quotenregelung, die Ausweitung der Produktion angesichts der strukturellen Überschüsse zu begrenzen. Zur Verwirklichung dieses Ziels seien allgemeine Höchstgrenzen, die in dem betroffenen Sektor auf der Ebene der Mitgliedstaaten gälten, sowie Kriterien für die Zuweisung individueller Quoten an die betreffenden Unternehmen im Rahmen dieser allgemeinen Höchstgrenzen festzulegen.

Artikel 24 der Verordnung Nr. 1785/81 habe sogar schon vor seiner Änderung durch die Beitrittsakte diese beiden Punkte geregelt. Die Klägerinnen argumentierten, daß Artikel 24 Absatz 3 Satz 1, wonach die A-Quote jedes Zucker oder Isoglukose erzeugenden Unternehmens der Grundquote entspreche, die ihm für die Zeit vom 1. Juli 1980 bis zum 30. Juni 1981 gewährt worden sei, den Charakter einer individuellen Entscheidung habe, und zwar gegenüber Unternehmen, die eine Quote für diesen Zeitraum erhalten hätten, ferner, daß Artikel 24 den Mitgliedstaaten bei der Zuteilung der individuellen Quoten keinen Ermessensspielraum lasse.

Unter diesen Umständen würde jede Gemeinschaftsregelung über die Quoten für Zucker und Isoglukose ihren normativen Charakter verlieren. Würde man den Begriff der individuellen Entscheidung so weit ausdehnen, würde sogar das System des Vertrages gefährdet, das den einzelnen grundsätzlich nur Klagen auf Nichtigerklärung von gegen sie ergangenen individuellen Entscheidungen gestatte.

Außerdem weise Artikel 24 selbst den betroffenen Unternehmen keine individuellen Quoten zu. Diese Aufgabe komme nach Absatz 1 dieser Vorschrift den Mitgliedstaaten zu, die diese individuellen Quoten unter den Bedingungen des Titels III der Verordnung Nr. 1785/81 über die Quotenregelung zuteilen müßten.

In Spanien erfolge die Aufteilung der individuellen Quoten auf die Zuckerunternehmen unter Berücksichtigung ihrer Produktionsrechte vor dem 1. Januar 1986. Natürlich lasse dieses Aufteilungskriterium, das sich sehr allgemein auf die früher in Spanien geltende nationale Regelung beziehe, den zuständigen spanischen Behörden in diesem Bereich einen Ermessensspielraum. In demselben Sinne erfolge nach dem Aufteilungskriterium für Isoglukose die Zuteilung der individuellen Quoten auf der Grundlage der jeweiligen Produktion im Kalenderjahr 1983. Diese allgemeine Sprachfassung, nämlich „auf der Grundlage" statt „nach Maßgabe", lasse den nationalen Behörden bei der Festsetzung der konkreten Höhe der individuellen Quoten einen gewissen Ermessensspielraum.

3) Schließlich seien die Vorschriften der Beitrittsakte zur Änderung des streitigen Artikels 24 im Zusammenhang mit einer Reihe von Vorschriften der Verordnung Nr. 1785/81 zu sehen, insbesondere mit Artikel 25, der den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräume, die den einzelnen Unternehmen aufgrund von Artikel 24 zugeteilten individuellen Quoten bis zu einer Höchstgrenze von insgesamt 10 % zu kürzen. Diese Mög-

lichkeit, die geschaffen worden sei, um den Erfordernissen der Umstrukturierung der Zucker und Isoglukose erzeugenden Unternehmen gerecht zu werden, lasse den Mitgliedstaaten einen erheblichen Ermessensspielraum.

Die Mitgliedstaaten seien nach Artikel 25 befugt, die A- und B-Quote jedes einzelnen Unternehmens bis zu der genannten Grenze zu kürzen und diesen Quotenanteil, der zum Zwecke der Umstrukturierung abgezogen worden sei, einem anderen Unternehmen dieses Sektors wieder zuzuweisen. Nach dieser Vorschrift könnten Quoten für den Zuckersektor auf den Isoglukosesektor übertragen werden und umgekehrt.

Infolgedessen hänge die Zuteilung individueller Quoten auf der Grundlage des Aufteilungsschlüssels in Artikel 24 Absatz 3 auch davon ab, ob die Mitgliedstaaten von ihrer Möglichkeit zur nachträglichen Änderung der zugeteilten Quoten Gebrauch machten (in diesem Sinne Generalanwalt Reischl in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache 242/81, Roquette, a. a. O.). Die Aufteilung könne die Klägerin daher nicht unmittelbar betreffen.

4) Schließlich können nach Ansicht des Rates die Urteile vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/79 (Roquette, Slg. 1980, 3333) und in der Rechtssache 139/79 (Maizena, Slg. 1980, 3393) nicht als Präzedenzfälle herangezogen werden. In diesen Rechtssachen habe der Gerichtshof festgestellt, daß die Verordnung Nr. 1293/79 selbst die konkrete und individuelle Anwendung der von ihr aufgestellten allgemeinen und abstrakten Regeln für die Zuteilung der Quoten enthalte. In einem Anhang dieser Verordnung seien die individuellen Quoten zahlenmäßig genau angegeben, die jedem Unternehmen, dessen Inhaber namentlich genannt werde, zugeteilt worden seien. Dagegen stelle Artikel 24 in der Fassung der Beitrittsakte nur die allgemeinen abstrakten Regeln für die Zuweisung der individuellen Quoten an die betreffenden Unternehmen durch die Mitgliedstaaten auf.

Vorbringen der Kommission

Die Kommission schließt sich den Anträgen des Rates zur Zulässigkeit in seinem am 18. April 1986 eingereichten gesonderten Schriftsatz in vollem Umfang an und erklärt, daß dem im derzeitigen Verfahrensstadium nichts hinzuzufügen sei.

Unter Hinweis auf die Erwiderung der Firma LAISA führt sie jedoch aus, die den Mitgliedstaaten nach Artikel 25 der Verordnung Nr. 1785/81 eingeräumte Möglichkeit, die A- und B-Quote jedes einzelnen in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Zucker oder Isoglukose erzeugenden Unternehmens zu kürzen, sei nicht nur auf den Fall der Umstrukturierung beschränkt.

Diese Auslegung werde durch den Wortlaut des Artikels 25 Absatz 2 Unterabsatz 2 bestätigt, wonach die in Unterabsatz 1 festgesetzte Grenze von 10 % in zwei Mitgliedstaaten im Rahmen von Plänen zur Umstrukturierung überschritten werden könne. Infolgedessen sei eine Kürzung von 10 % oder weniger zu anderen Zwecken als einer Umstrukturierung zulässig.

Vorbringen der Streithelferin AGFA

Nach Ansicht der Streithelferin AGFA hat Artikel 24 der Verordnung Nr. 1785/81 in der Fassung der Beitrittsakte allgemeine Geltung, da seine Anwendung auf objektiven Gegebenheiten beruhe, die eine Individualisierung einzelner Situationen, wodurch

die Vorschrift einer Entscheidung gleichkäme, nicht zuließen. Dazu zitiert AGFA die Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere die Urteile vom 11. Juli 1968 in der Rechtssache 6/68 (Zuckerfabrik, Slg. 1968, 611) und vom 26. Februar 1981 in der Rechtssache 64/80 (Giuffrida, Slg. 1981, 693), wonach ein Rechtsakt seinen Charakter als Verordnung nicht schon dadurch verliere, daß sich die Rechtssubjekte, für die er zu einem bestimmten Zeitpunkt gelte, hinsichtlich ihrer Identität mehr oder weniger genau bestimmen ließen, solange diese Geltung sich aus einer objektiven Sachlage ergebe.

Dies sei der Fall des Artikels 24, der nur die Grundelemente für die Berechnung der Quote durch den spanischen Staat festlege, nicht aber den besonderen Fällen der einzelnen Isoglukoseerzeuger Rechnung trage. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/79 (Roquette, Slg. 1980, 3333) die Klage für zulässig erklärt, da zu der angefochtenen Verordnung ein Anhang gehört habe, der eine Liste der verschiedenen betroffenen Hersteller mit Angabe ihrer jeweiligen Quoten enthalten habe. Im vorliegenden Fall würden die Adressaten auch nicht dadurch individualisiert, daß die Produktion des Kalenderjahres 1983 als Bezugspunkt festgelegt worden sei; denn Artikel 25 Absatz 3 dieser Verordnung sehe die Möglichkeit vor, eine Quote einem Unternehmen zuzuweisen, das bisher noch keine erhalten habe.

Im übrigen betreffe die angefochtene Verordnung die Klägerinnen nicht unmittelbar. Nach Artikel 25 der Verordnung Nr. 1785/81 könnten die Mitgliedstaaten die dem einzelnen Unternehmen zugewiesene Quote um 10 % verändern. Der spanische Staat habe im übrigen von diesem Ermessen durch Beschluß vom 23. Juni 1986 Gebrauch gemacht, mit dem er die Isoglukosequoten für das Wirtschaftsjahr 1986/87 festgesetzt habe.

Vorbringen der Klägerinnen

Nach Ansicht der Klägerinnen hat Artikel 24 der Verordnung Nr. 1785/81 in der Fassung der Beitrittsakte den Charakter einer Entscheidung, die sie unmittelbar und individuell betreffe.

1) Die Firma CPC hält daran fest, daß Artikel 24 in Wirklichkeit eine Entscheidung enthalte. Artikel 24 Absatz 2, der für Spanien eine Grundmenge A von 75 000 Tonnen und eine Grundmenge B von 8 000 Tonnen festsetze, habe den Charakter einer an diesen Mitgliedstaat gerichteten Entscheidung, betreffe aber mittelbar die Klägerin. Artikel 24 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich und Absätze 3 Buchstabe a und 5 Buchstabe a habe den Charakter einer unmittelbar die Klägerin betreffenden Entscheidung, da nach diesen Vorschriften die für Spanien festgesetzten Grundmengen A und B ausschließlich den betreffenden Unternehmen, d. h. denen, die im Kalenderjahr 1985 Isoglukose hergestellt hätten, zugewiesen und auf der Grundlage ihrer jeweiligen Produktion im Kalenderjahr 1983 aufgeteilt würden.

In der vom Beklagten genannten Rechtsprechung beträfen die streitigen Vorschriften eine allgemein und abstrakt bezeichnete Personengruppe, während sich die im vorliegenden Fall angefochtenen Maßnahmen auf eine geschlossene Gruppe von drei Unternehmen beschränkten, die genau bekannt gewesen seien und vor dem Inkrafttreten dieser Maßnahmen eine Produktion unterhalten hätten. So sei die Grundmenge von 83 000 Tonnen für die A- und B-Quoten gerade deshalb gewählt worden, weil sie der abgerundeten Summe ihres im Jahre 1983 erreichten Produktionsniveaus entsprochen habe, so daß das später von diesen Unternehmen erreichte Produktionsniveau erheblich herabgesetzt worden sei.

Obwohl die angefochtenen Vorschriften in einer Verordnung ständen, seien sie keine Maßnahmen von allgemeiner abstrakter wirtschaftlicher Tragweite, sondern stellten in Wirklichkeit eine Sammelentscheidung dar, die Spanien und zugleich die drei spanischen Isoglukosehersteller betreffe.

Außerdem müßte die Klage auch aufgrund der Rechtsprechung des Gerichtshofes auf dem Gebiet des Dumpings (Urteil vom 21. Februar 1984 in den verbundenen Rechtssachen 239 und 275/82, Allied Corporation und andere/Kommission, Slg. 1984, 1005, Randnr. 12) als zulässig angesehen werden, da die Klägerin als eine der drei betreffenden Unternehmen bekannt gewesen sei und von den dem Beitritt vorangegangenen Untersuchungen und Verfahren betroffen gewesen sei. Im Hinblick auf die Beitrittsverhandlungen seien die drei spanischen Erzeuger verpflichtet gewesen, die zuständigen Behörden über ihre Produktion und ihre Kapazität auf dem laufenden zu halten.

Die Firma LAISA führt im übrigen aus, daß der Rat selbst anerkannt habe, daß die Verordnung Nr. 1785/81 nicht nur die Zahlen für die Quoten je Land enthalte, sondern auch den Schlüssel zur Aufteilung dieser Quoten auf die verschiedenen Erzeuger. Daher habe die Klägerin ihre Quote berechnen können. Um das Ziel, die Ausweitung der Produktion zu begrenzen, zu verwirklichen, müßten zwar Gesamtmengen festgesetzt werden, doch sei es für das genannte Ziel nicht erforderlich, in der Vorschrift die Zuteilungsformel für individuelle Quoten zu bestimmen.

Darüber hinaus schienen die Mitgliedstaaten diese Situation anders als der Rat beurteilt zu haben. Während die italienische Regierung den italienischen Isoglukoseherstellern zum ersten Mal im Mai 1986 die individuellen Quoten für das Wirtschaftsjahr 1986/87 mitgeteilt hätte, hätten Frankreich und Deutschland dies niemals getan, da sie diese Formalität zweifellos für überflüssig hielten.

2) Nach Ansicht der Klägerinnen bestreitet der Rat nicht ernsthaft, daß sie von den streitigen Maßnahmen individuell betroffen seien. Die Bezugnahme auf Elemente, wie das in einem bestimmten Jahr erreichte individuelle Produktionsniveau, individualisiere die Klägerinnen ebenso, als wenn sie Adressaten einer Entscheidung wären, und unterscheide sie von allen anderen Unternehmen.

Darüber hinaus seien die Klägerinnen unmittelbar betroffen.

Die Firma CPC verweist auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach Maßnahmen Rechtssubjekte unmittelbar beträfen, wenn zur Entfaltung ihrer praktischen Wirksamkeit keine Durchführungsmaßnahme seitens der nationalen Behörden erforderlich sei oder wenn sie dem betreffenden Mitgliedstaat keinen Ermessensspielraum ließen. Daher habe der Gerichtshof die Unmittelbarkeit in den Fällen bejaht, in denen es keinen Zweifel gegeben habe, wie der Mitgliedstaat sein Ermessen ausübe (Urteil vom 1. Juli 1965 in den verbundenen Rechtssachen 106 und 107/63, Töpfer, Slg. 1965, 547; Urteil vom 23. November 1971 in der Rechtssache 62/70, Bock, Slg. 1971, 897; Urteil vom 13. Mai 1971 in den verbundenen Rechtssachen 41 bis 44/70, International Fruit Company und andere/Kommission, Slg. 1971, 411), und in denen der Vollzug rein automatischen Charakter habe und im übrigen nicht durch innerstaatliche Vorschriften vermittelt werde, sondern allein aufgrund der gemeinschaftsrechtlichen Regelung erfolge (Urteil vom 29. März 1979 in der Rechtssache 113/77, NTN Toyo Bearing Company Ltd/Rat, Slg. 1979, 1185, Randnr. 11).

Zu dem Argument des Rates, die Verwendung des Ausdrucks „auf der Grundlage von" statt „nach Maßgabe von" für die

Produktion von 1983 räume den nationalen Behörden einen gewissen Ermessensspielraum ein, bemerkt die Firma CPC, daß der Ausdruck „auf der Grundlage von" der spanischen Regierung eindeutig untersage, bei der Quotenberechnung andere Kriterien als die vorgeschriebenen anzuwenden, und ihr keinen Ermessensspielraum lasse.

3) Zu dem vom Rat aus Artikel 25 der Verordnung Nr. 1785/81 hergeleiteten Argument erklärt die Firma CPC, die Festsetzung der Quoten, die heutzutage von den Gemeinschaftsorganen vorgenommen werde, und die andererseits für den Mitgliedstaat vorgesehene Möglichkeit einer späteren begrenzten Änderung seien in tatsächlicher, rechtlicher und verfahrensmäßiger Hinsicht zwei verschiedene Fragen. Die von Artikel 25 eingeräumten Möglichkeiten bestünden nicht darin, Quoten zu ändern, sondern bestehende Quoten unter den in diesem Artikel genannten Voraussetzungen auf andere Produzenten zu übertragen.

Im übrigen führt die Firma CPC unter Hinweis auf die Begründung des Gerichtshofes in seinem Urteil vom 17. Januar 1985 in der Rechtssache 11/82 (Piraiki-Patraiki und andere/Kommission, Slg. 1985, 207, Randnrn. 7 bis 9) aus, die Anwendung dieser Vorschrift durch die spanische Regierung bleibe so lange eine rein theoretische Möglichkeit, bis die Gemeinschaftsorgane in dieser Hinsicht andere Maßnahmen ergriffen hätten.

Da Artikel 25 Absatz 5 keine detaillierten Angaben zu den Durchführungsmodalitäten dieses Artikels enthalte, sei keine klare Unterscheidung zwischen der nach diesem Artikel den Mitgliedstaaten eingeräumten Befugnis und der Befugnis der Gemeinschaftsorgane getroffen worden. Insbesondere sei nicht geregelt, ob und inwieweit eine Übertragung von Quoten des Zuckersektors auf den Isoglukosesektor dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen sei.

Tatsächlich seien bisher nur innerhalb des Zuckersektors Übertragungen vorgenommen worden. Jedenfalls sei die Möglichkeit einer Übertragung von Zucker auf Isoglukose ohne praktische Bedeutung, da die Mitgliedstaaten nach der Verordnung Nr. 1785/81 wohl nicht dazu ermächtigt seien, nach einer Quotenübertragung die jeweiligen Grundmengen für Zucker und Isoglukose zu überschreiten. Ebenso sei die Möglichkeit einer Übertragung von einem Isoglukoseerzeuger auf einen anderen rein theoretisch, da die Isoglukosequoten Spaniens wie die der gesamten Gemeinschaft vollständig ausgeschöpft würden. Die Firma LAISA führt im übrigen aus, daß es sich um junge Unternehmen mit erheblichen Produktionskapazitäten handele, die zahlreiche Investitionen vorgenommen hätten, so daß neue Unternehmen mit einer kleinen Quote nicht überleben würden. Nach der fünfzehnte Begründungserwägung und nach Artikel 15 der Verordnung Nr. 1785/81 müßten Quotenübertragungen unter Berücksichtigung der Interessen der Beteiligten, insbesondere der Zuckerrüben- und Zuckerrohrerzeuger, erfolgen.

Vorbringen der Streithelferin Campo Ebro

Nach Ansicht von Campo Ebro hat Artikel 24 der Verordnung Nr. 1785/81 in der Fassung der Beitrittsakte den Charakter einer die Klägerinnen sowie sie selbst unmittelbar und individuell betreffenden Entscheidung.

a) *Zum individuellen Interesse*

Die Streithelferin wendet sich insbesondere gegen folgende Argumente des Rates.

1) *Die angefochtene Vorschrift gelte für alle gegenwärtigen und zukünftigen spanischen Isoglukoseerzeuger.* Aus den durch die Beitrittsakte in Artikel 24 Absätze 3 und 5 eingeführten letzten Unterabsätzen, wonach die Aufteilung der für Spanien festgelegten Grundmengen A und B „unter den betreffenden Unternehmen auf der Grundlage ihrer jeweiligen Produktion im Kalenderjahr 1983" vorzunehmen sei, ergebe sich, daß nur die Unternehmen, die im Jahre 1983 Isoglukose erzeugt hätten, bei der Aufteilung der für die Isoglukoseproduktion in Spanien geltenden Gesamtgrundmengen berücksichtigt werden könnten und A- und B-Quoten zugeteilt erhielten.

Die Verfasser der Beitrittsakte hätten nicht nur die Gesamtgrundmenge festgelegt, die in Spanien produziert werden dürfe, sondern auch die Kriterien, nach denen innerhalb dieser Gesamtmengen die Quoten unter den drei Unternehmen, die im Jahre 1983 Isoglukose erzeugt hätten, aufzuteilen seien.

Es handele sich daher nicht um eine Maßnahme, deren einziges Ziel es sei, die Ausweitung der Produktion im allgemeinen Interesse zu begrenzen. Der angefochtene Rechtsakt treffe eine bestimmte und bekannte Gruppe von Wirtschaftsteilnehmern, deren Identität aufgrund ihres individuellen Verhaltens während eines begrenzten Zeitraums feststehe.

2) *Die Auffassung der Klägerinnen führe dazu, der gesamten streitigen Gemeinschaftsregelung ihren normativen Charakter zu nehmen.* Wenn nach Artikel 24 Absatz 3 Satz 1 der Verordnung Nr. 1785/81 die A-Quote jedes Zucker oder Isoglukose erzeugenden Unternehmens der Grundquote entspreche, die ihm von dem für ihn zuständigen Mitgliedstaat für die Zeit vom 1. Juli 1980 bis zum 30. Juni 1981 gewährt worden sei, so genüge dieser Umstand allein nicht, dieser Vorschrift einen individuellen Charakter gegenüber Unternehmen, die in diesem Zeitraum eine Quote erhalten hätten, beizumessen.

Der Grund dafür, daß der angefochtenen Vorschrift dieser Charakter zuerkannt werde, sei, daß die Festsetzung der Quoten für jedes Unternehmen hier durch die Gemeinschaftsregelung individuell erfolgt sei, und zwar anhand von Kriterien, die der besonderen Situation jedes Unternehmens im Referenzzeitraum Rechnung getragen hätten.

3) *Die angefochtene Vorschrift stehe im Zusammenhang mit einer Reihe von Vorschriften der Verordnung Nr. 1785/81.* Zu diesem Punkt weist die Streithelferin auf die Ausführungen des Gerichtshofes in seinem Urteil in den verbundenen Rechtssachen 16 und 17/62 vom 14. Dezember 1962 (Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Rat, Slg. 1962, 961, 979) hin, wo es heiße:

„Wenn daher eine von dem sie erlassenden Organ als Verordnung bezeichnete Maßnahme Vorschriften enthält, die bestimmte natürliche oder juristische Personen nicht nur unmittelbar, sondern auch individuell betreffen, so ist jedenfalls diesen Vorschriften — unabhängig von der Frage, ob die Maßnahme als Ganzes mit Recht als Verordnung bezeichnet ist — kein Verordnungscharakter zuzugestehen. Sie können somit von den betroffenen Personen nach Artikel 173 Absatz 2 angefochten werden."

Somit spreche nichts gegen die in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes vertretene Auffassung, daß die angefochtene Vorschrift den Charakter einer die Klägerin und die Streithelferin individuell betreffenden Entscheidung habe.

b) *Zum unmittelbaren Interesse*

1) Nach Ansicht von Campo Ebro verfügen die Mitgliedstaaten bei der Aufteilung der Grundmengen A und B, die Spanien für Iso-

glukose zugewiesen worden seien, über keinen Ermessensspielraum, da sie sie unter den erzeugenden Unternehmen „auf der Grundlage ihrer jeweiligen Produktion im Kalenderjahr 1983" aufteilen müßten.

Dies bedeute offenkundig, daß die Quoten jedes Erzeugers seinem jeweiligen Anteil an der Gesamtproduktion von Isoglukose im Kalenderjahr 1983 entsprechen müßten.

Nach Ansicht der Streithelferin läßt sich nicht erkennen, inwiefern die Verwendung der Worte „auf der Grundlage von" anstelle von „nach Maßgabe von" den Willen zum Ausdruck bringe, den nationalen Behörden für die Festsetzung der konkreten Höhe der individuellen Quote einen Ermessensspielraum zu belassen.

2) Zu Artikel 25 der Verordnung Nr. 1785/81 erklärt Campo Ebro, nach Absatz 1 dieser Vorschrift könne die Übertragung von Quoten von einem Unternehmen auf andere nur „unter den Bedingungen dieses Artikels" und nur insoweit erfolgen, als die Voraussetzungen, die der Rat nach Absatz 4 dieses Artikels in seinen Grundregeln festgelegt habe, beachtet würden.

Dazu verweist die Streithelferin auf den Erlaß der Verordnung Nr. 193/82 des Rates vom 26. Januar 1982 zur Festlegung der Grundregeln für die Übertragung von Quoten im Zuckersektor (ABl. L 21, S. 3). Diese Verordnung stütze sich auf Artikel 25 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1785/81. Nach dem für die Isoglukose erzeugenden Unternehmen maßgeblichen Artikel 3 der Verordnung Nr. 193/82 dürften die Mitgliedstaaten außer bei Fusion oder Veräußerung einer Produktionseinheit oder bei Einstellung des Betriebs eines Unternehmens oder einer oder mehrerer Produktionseinheiten nicht von dem Grundsatz abweichen, daß die Grundmengen entsprechend der im Jahre 1983 erzielten Produktion aufzuteilen seien.

Daß die Mitgliedstaaten bei der Änderung der Quotenaufteilung nicht völlig frei seien, selbst innerhalb der Grenze von 10 % nach Artikel 25 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1785/81 nicht, ergebe sich auch aus der vierzehnten Begründungserwägung dieser Verordnung. „Um ... den Erfordernissen der Umstrukturierung ... der ... Isoglukoseherstellung gerecht zu werden", so heiße es dort, sei es „angebracht, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, im Rahmen besonderer gemeinschaftlicher Vorschriften und Kriterien nicht nur die Quoten auf die einzelnen ... isoglukoseerzeugenden Unternehmen aufzuteilen, sondern auch danach die Quoten der bestehenden Unternehmen ... zu kürzen."

Angesichts dieser Begründungserwägung sei das System der Verordnung klar: Die Mitgliedstaaten müßten zunächst jedem Unternehmen die auf der Grundlage seiner jeweiligen Produktion im Jahre 1983 berechneten Quoten zuteilen. Danach könnten sie diese Quoten in den Grenzen des Artikels 25 ändern, wenn die für eine solche Änderung vorgesehenen Bedingungen erfüllt seien. Artikel 25 gebe daher den Mitgliedstaaten keine Blankovollmacht für die Festsetzung der Quoten in einer anderen Höhe als der, wie sie sich aus einer der Produktion jedes Unternehmens im Jahre 1983 entsprechenden Aufteilung ergebe.

Der Rat habe eingeräumt, daß die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, die den betreffenden Unternehmen auf der Grundlage von Artikel 24 zugeteilten individuellen Quoten bis zu 10 % zu kürzen, für den Fall einer Umstrukturierung gelte. Da im vorliegenden Fall keine Umstrukturierung erfolgt sei, sei eine Ausnahme von der Regel, daß die Aufteilung entsprechend der im Jahre 1983 erzielten Produktion erfolgen müsse, nicht zulässig.

Infolgedessen müßten die angefochtenen Vorschriften als die Klägerinnen und die Streithelferin unmittelbar betreffend angesehen werden.

B — *Zur Zulässigkeit der Schadensersatzklage*

Vorbringen des Rates

1) Nach Ansicht des Rates ergibt sich der behauptete Schaden aus den Vorschriften der Beitrittsakte und nicht aus einem Rechtsakt, den der Rat in Ausübung seiner Amtstätigkeit als zuständiges Organ der Gemeinschaft im Agrarbereich erlassen habe. Infolgedessen sei Artikel 215 EWG-Vertrag über die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft für von ihren Organen verursachte Schäden im vorliegenden Fall nicht einschlägig.

Artikel 8 der Beitrittsakte habe sicherlich weder das Ziel noch die Wirkung, im Hinblick auf die Anwendung von Artikel 215 einen eventuell aus dieser Akte entstehenden Schaden einem von einem Organ in Ausübung seiner Amtstätigkeit verursachten Schaden gleichzustellen.

Da darüber hinaus dem Rat in bezug auf die Festsetzung der angefochtenen Vorschriften kein Vorwurf gemacht werden könne, könne die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur außervertraglichen Haftung im vorliegenden Fall nicht herangezogen werden.

2) Jedenfalls sei diese Klagemöglichkeit auszuschließen, da das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 im vorliegenden Fall einen angemessenen Rechtsschutz für die Klägerinnen sicherstellen könne.

Da die Erhebung der Produktionsabgaben den nationalen Behörden obliege, könnten die Klägerinnen die tatsächliche Erhebung abwarten und anschließend die Rechtmäßigkeit der Rechtsgrundlage dafür vor dem zuständigen nationalen Gericht anfechten, das dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorlegen könnte oder müßte.

Vorbringen der Klägerinnen

1) Unter Hinweis auf die herausragende Rolle des Rates während des Beitrittsverfahrens (Artikel 237 EWG-Vertrag) und die am 11. Juni 1985 erlassenen Beschlüsse (ABl. L 302, S. 5 bis 8) vertritt die Firma CPC die Ansicht, in Wirklichkeit habe der Rat (und nicht die Vertragsparteien) aufgrund der Verhandlungen mit den Staaten, die sich um den Beitritt beworben hätten, den Inhalt der Anpassungen des abgeleiteten Rechts und die für sie maßgebliche Methode bestimmt.

Der Rat eröffne nach Anhörung der Kommission offiziell die Verhandlungen (Artikel 237 EWG-Vertrag). Er leite sämtliche Verhandlungen, die mit den antragstellenden Mitgliedstaaten geführt würden, und definiere und bestimme den gemeinsamen Standpunkt der Mitgliedstaaten. Er überwache die Arbeiten der Kommission, wenn sie den gemeinsamen Standpunkt hinsichtlich der Anpassung der bestehenden gemeinsamen Politiken festlege. Er billige das Verhandlungsergebnis. Schließlich gebe er nach Einholung der Stellungnahme der Kommission und des Europäischen Parlaments offiziell seine Entscheidung zur Aufnahme der neuen Mitgliedstaaten bekannt.

Die Argumentation des Rates, durch die er beweisen wolle, daß der Beitrittsvertrag in jeder Hinsicht mit allen anderen internationalen Verträgen, die zwischen Staaten geschlossen würden, vergleichbar sei und daher nicht der gemeinschaftlichen Rechtsordnung unterliege, stehe offenkundig im Widerspruch zu den tatsächlich angewandten Verfahren. Der Rat gebe die wesentliche Rolle, die die Gemeinschaftsorgane insbesondere hinsichtlich der Anpassung des abgeleiteten Rechts spielten, falsch wieder. Es stehe nicht im Einklang mit den Prinzipien des Vertrages, solche Zuständigkeiten dem Rat zuzuweisen und ihn gleichzeitig von jeder Verantwortung zu entbinden.

2) Die Firma CPC weist auch das Argument zurück, daß Artikel 177 EWG-Vertrag ihr einen angemessenen Rechtsschutz gewähre. Zum einen gebe es für sie keinen angemessenen Rechtsschutz vor den spanischen Gerichten (da die spanischen Behörden die Durchführungsmaßnahme noch nicht erlassen hätten), und zum andern könne sie nicht warten, bis die Produktionsabgaben von den nationalen Behörden erhoben würden, um dann deren Rechtmäßigkeit anzufechten, da diese Regeln noch nicht für Spanien gälten (siehe die Verordnung Nr. 580/86 der Kommission vom 28. Februar 1986 über bestimmte Übergangsmaßnahmen im Zuckersektor aufgrund des Beitritts von Spanien und Portugal).

Nach Ansicht der Firma LAISA ist der angefochtene Rechtsakt ein Rechtsakt des Rates. Das Argument, es fehle an einer ihm vorwerfbaren Handlung, müsse zurückgewiesen werden.

J. C. Moitinho de Almeida
Berichterstatter