Sektor Schalenfrüchte und Johannisbrot mit Wirkung für die Zukunft für sämtliche Erzeugerorganisationen geändert wird, betrifft daher die Erzeugerorganisationen, deren Pläne vor Erlaß dieser Vorschrift genehmigt wurden, nicht individuell.

Da diese Vorschrift nämlich nicht spezifisch auf diese Organisationen abzielt, da ihr keine konkreten Umstände zu entnehmen sind, die den Schluß erlauben würden, daß die durch sie eingeführten Maßnahmen eigens im Hinblick auf deren Pläne getroffen worden wären, und da sie nur im Hinblick auf die Einführung von Übergangsmaßnahmen für die bereits genehmigten Pläne zwischen diesen Plänen und denjenigen unterscheidet, die in Zukunft genehmigt werden, wendet sie sich mit abstrakten und allgemeinen Begriffen an unbestimmte Personengruppen und findet auf objektiv bestimmte Sachverhalte Anwendung.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-264/91 *

I — Tatsächlicher und rechtlicher Rahmen

1. Die Gesellschaft Abertal und die weiteren Klägerinnen sind Organisationen spanischer Erzeuger von Schalenfrüchten und Johannisbrot.

2. Die Verordnung (EWG) Nr. 789/89 des Rates vom 20. März 1989 mit Sondermaßnahmen für Schalenfrüchte und Johannisbrot und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 über eine gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse (ABl. L 85, S. 3) fügte in die genannte Verordnung Nr. 1035/72 vom 18. Mai 1972 (ABl. L 118, S. 1) einen Titel IIa ein, der später geändert wurde.

3. In Titel IIa der Verordnung Nr. 1035/72 sind bestimmte Beihilfen für Schalenfrüchte und Johannisbrot vorgesehen, durch die nach den Begründungserwägungen der erwähnten Verordnung Nr. 789/89 den strukturellen Schwächen des Marktes für diese Erzeugnisse abgeholfen werden soll, der in bezug auf die technischen und kommerziellen Voraussetzungen erhebliche Schwächen zeigt, was sowohl für die technischen Produktionsbedingungen, die durch eine Vielzahl von Kleinbetrieben und eine sehr geringe Mechanisierung gekennzeichnet sind, als auch für die Vermarktungsbedingungen gilt.

4. Bei den vorgesehenen Beihilfen handelt es sich insbesondere um eine zusätzliche Pauschalbeihilfe für die Erzeugerorganisationen als Anreiz für die Gründung solcher Organisationen (Artikel 14b der Verordnung Nr. 1035/72), eine Sonderbeihilfe für diese Erzeugerorganisationen zur Bildung eines Fonds (Artikel 14c der Verordnung Nr. 1035/72) und schließlich um eine Beihilfe für

* Verfahrenssprache: Spanisch.

die Durchführung von Plänen zur Verbesserung der Qualität und der Vermarktung, die von diesen Erzeugerorganisationen vorgelegt und von den nationalen Behörden genehmigt werden (Artikel 14d der Verordnung Nr. 1035/72).

5. Die Pläne zur Verbesserung im Sinne der zuletzt genannten Bestimmung haben die Verbesserung der Qualität der Erzeugung durch Sortenumstellung und Anbauverbesserung auf homogenen, nicht verstreuten Anbauflächen und gegebenenfalls auch die Verbesserung der Vermarktung der Erzeugnisse zum Ziel.

6. Gemäß Artikel 14d der Verordnung Nr. 1035/72 wird für die Durchführung der genehmigten Pläne eine Gemeinschaftsbeihilfe von 45 % gewährt, wenn ihre Finanzierung zu 45 % von den Erzeugerorganisationen und zu 10 % vom Mitgliedstaat übernommen wird. Für die Gemeinschaftsbeihilfe und den Zuschuß des Mitgliedstaats gilt ein Höchstbetrag; sie werden für einen Zeitraum von zehn Jahren gewährt.

7. Der für die Beihilfe zur Verbesserung geltende Höchstbetrag je Hektar, der durch Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 790/89 des Rates vom 20. März 1989 (ABl. L 85, S. 6) auf 300 ECU für die ersten fünf Jahre und auf 210 ECU für die folgenden fünf Jahre festgesetzt worden war, wurde durch Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2145/91 des Rates vom 15. Juli 1991 geändert. Die Klägerinnen als Erzeugerorganisationen, die über genehmigte und in der Durchführung befindliche Verbesserungspläne verfügen, halten diese Änderung für ihnen gegenüber rechtswidrig.

8. Artikel 2 der erwähnten Verordnung Nr. 790/89 in der Fassung des von den Klägerinnen angefochtenen Artikels 1 der Verordnung Nr. 2145/91 bestimmt:

„Der in Artikel 14d Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 genannte Höchstbetrag je Hektar setzt sich im Rahmen eines Zehnjahresplans wie folgt zusammen:

1. Ein Höchstbetrag von 475 ECU jährlich in fünf Jahren für Rodungs-, gefolgt von Neupflanzungs-und/oder Sortenumstellungsmaßnahmen.

Mit diesem Höchstbetrag werden die Arbeiten finanziert, die im Zusammenhang mit den genannten Maßnahmen durchzuführen sind; diese beziehen höchstens 40 % der im Plan ausgewiesenen Gesamtanbaufläche ein, davon höchstens 20 % während der zwei anfänglichen Durchführungsjahre des Plans und höchstens 20 % während der drei folgenden Jahre.

In den übrigen Durchführungsjahren des Plans beträgt der für die Pflanzungs- oder Umstellungsmaßnahmen gezahlte Höchstbetrag 200 ECU jährlich.

2. Ein Höchstbetrag von 200 ECU jährlich in zehn Jahren für die Arbeiten, die im Zusammenhang mit den anderen Maßnahmen, die sich auf die restliche Anbaufläche erstrecken dürfen, durchzuführen sind."

9. Die Verordnung Nr. 2145/91 trat gemäß ihrem Artikel 3 am 23. Juli 1991 in Kraft.

Nach den Absätzen 2 und 3 dieses Artikels gelten die neuen Beihilfehöchstbeträge ab sofort für die Pläne, die nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2145/91 genehmigt werden; dagegen sind diese Beträge erst ab 1. September 1993 auf die vor dem Inkrafttreten der Verordnung genehmigten Pläne anwendbar, und sie gelten nicht für die Ausgabeverpflichtungen, die die Erzeugerorganisationen vor dem Zeitpunkt dieses Inkrafttretens zur Durchführung der zuvor genehmigten Pläne eingegangen sind.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

10. Die von der Abertal SAT Limitada und 18 weiteren Organisationen spanischer Erzeuger von Schalenfrüchten und Johannisbrot eingereichte Klage ist am 15. Oktober 1991 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

11. Die Klägerinnen *Abertal u. a.* beantragen,

— Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2145/91 für nichtig zu erklären;

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

12. Mit Schriftsatz, der am 23. Dezember 1991 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat *der Rat* als Beklagter gemäß Artikel 91 § 1 der Verfahrensordnung beantragt,

— die Klage als unzulässig abzuweisen;

— den Klägerinnen die Kosten aufzuerlegen.

13. Mit Schriftsatz, der am 3. Februar 1992 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, haben die Klägerinnen beantragt,

— die Klage in der Rechtssache C-264/91 für zulässig zu erklären;

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

14. Mit Beschluß des Präsidenten des Gerichtshofes vom 9. März 1992 ist die Kommission als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden.

15. Mit Schriftsatz, der am 9. April 1992 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die *Kommission* als Streithelferin beantragt,

— die Klage für unzulässig zu erklären;

— den Klägerinnen die Kosten einschließlich der Kosten der Streithelferin aufzuerlegen.

16. Mit Schriftsatz, der am 9. Mai 1992 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, haben die Firmen *Abertal u. a.* beantragt,

— die Klage der Klägerinnen in der Rechtssache C-264/91 für zulässig zu erklären;

— dem Rat und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

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

Der Gerichtshof hat die Klägerinnen aufgefordert, ihre Ausführungen auf die konkreten Umstände zu konzentrieren, die es ihrer Auffassung nach gestatten, sie als durch die angefochtenen Rechtsakte individuell betroffen anzusehen.

III — Vorbringen der Parteien

18. a) Der *Rat* als Beklagter, der die Einrede erhoben hat, ist der Auffassung, daß die von den Firmen Abertal u. a. eingereichte Klage unzulässig sei.

In diesem Zusammenhang legt er dar, daß die in der Rechtsprechung des Gerichtshofes aufgestellte Bedingung (vgl. Beschluß vom 5. November 1986 in der Rechtssache 117/86, UFADE/Rat und Kommission, Slg. 1986, 3255, und Urteil vom 14. Januar 1988 in der Rechtssache 55/86, Arposol/Rat, Slg. 1988, 13), daß eine von einer Erzeugerorganisation erhobene Klage nur zulässig sei, wenn die angefochtene Handlung der Gemeinschaft Rechtswirkungen erzeuge, ohne daß es noch zu einer innerstaatlichen Entscheidung kommen müsse, im vorliegenden Fall nicht erfüllt sei. Da die innerstaatlichen Behörden die Pläne genehmigten und die Beihilfe gewährten, fielen nämlich die Rechtsstreitigkeiten wegen dieser Regelung allein in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte.

Hilfsweise trägt der Rat vor, daß die Rechtsnatur des streitigen Rechtsakts nach der Rechtsprechung (Urteil vom 17. März 1987 in der Rechtssache 333/85, Mannesmann-Röhrenwerke/Rat, Slg. 1987, 1381) von der Rechtsnatur der Rechtsakte, die er ändere und zu denen er gehöre, abhänge, im vorliegenden Fall also der Verordnung Nr. 790/89, die den Höchstbetrag der Beihilfe festgelegt habe, und der Verordnung Nr. 789/89, die Bestandteil der Regelung über die gemeinsame Marktorganisation in dem betreffenden Sektor sei. Diese Verordnungen hätten aber unbestreitbar allgemeine Geltung.

Der Rat macht hilfsweise noch geltend, daß die erste Begründungserwägung der streitigen Verordnung zeige, daß dieser Rechtsakt nach seiner Zweckbestimmung aufgrund eines objektiven Tatbestands rechtlicher oder tatsächlicher Art, den er bestimme, anwendbar sei, so daß das Vorbringen der Klägerinnen unerheblich sei, daß sie einen geschlossenen Kreis von Wirtschaftsteilnehmern bildeten, der aus einer bestimmten und identifizierbaren Zahl von Personen bestehe.

Hilfsweise trägt der Rat zuletzt vor, daß die Zahl der Klägerinnen 19 betrage, während der Anhang V der Klageschrift auf mehr als 35 Organisationen spanischer Erzeuger hinweise. Außerdem erfasse die streitige Verordnung nicht allein die spanischen Organisationen, und im übrigen seien Organisationen von Erzeugern aus Frankreich und Italien im Begriff, ihre Anerkennung zu verlangen. Unter diesen Umständen könnten die Klägerinnen nicht behaupten, daß sie einen geschlossenen Kreis von Wirtschaftsteilnehmern darstellten.

b) Die *Kommission* als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Rates führt in erster Linie aus, daß die Klägerinnen kein Rechtsschutzinteresse hätten, da sich ihre Lage durch den Erlaß der angefochtenen Verordnung des Rates — insbesondere unter Berücksichtigung der Bestimmungen zur Anwendung des neuen Beihilfehöchstbetrags, die die Kommission in der Folgezeit erlassen habe — nicht verschlechtert habe.

Zweitens trägt sie vor, daß der Gerichtshof für die Entscheidung über die Klage nicht zuständig sei, da die von den Behörden der Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Durchführung der streitigen Verordnung vor den innerstaatlichen Gerichten angefochten werden müßten.

Drittens macht die Kommission geltend, daß die angefochtene Verordnung kein Bündel von Entscheidungen bilde, die die Klägerinnen individuell beträfen, da dieser Rechtsakt sie allein wegen ihrer objektiven Eigenschaft als Erzeugerorganisationen in dem betreffenden Sektor und damit ebenso berühre wie jeden anderen Wirtschaftsteilnehmer, der sich tatsächlich oder potentiell in der gleichen Lage befinde. Außerdem bestehe kein Kausalzusammenhang zwischen der Lage der Klägerinnen und den erlassenen Maßnahmen, da diese nicht zur Kostenreduzierung ergriffen worden seien, sondern um die Beihilfen wieder auf ihren Hauptzweck auszurichten, wonach vor allem Rodungsmaßnahmen, gefolgt von Neupflanzungs- und/oder Sortenumstellungsmaßnahmen, unterstützt werden sollten, während das erste Jahr der Durchführung der Regelung gezeigt habe, daß die meisten Pläne vor allem andere Tätigkeiten als die Sortenumstellung oder die Bodenverbesserung vorgesehen hätten.

19. Die *Klägerinnen* sind dagegen der Ansicht, daß die Klage zulässig sei.

Sie wenden sich gegen das Vorbringen des Rates und der Kommission, indem sie zunächst ausführen, daß sie ein Rechtsschutzinteresse hätten, da die angefochtene Verordnung sie durch die Herabsetzung der pauschalierten Beihilfehöchstbeträge beschwere, die sie mit sich bringe.

Die Klägerinnen tragen sodann vor, daß sie durch die streitigen Änderungen unmittelbar betroffen seien, da insoweit keine einzelstaatliche Entscheidung erforderlich sei, und daß allein der Gerichtshof für die Entscheidung des Rechtsstreits zuständig sei.

Die Klägerinnen legen noch dar, daß die angefochtene Verordnung, auch wenn sie für die Erzeugerorganisationen, deren Pläne nach ihrem Inkrafttreten gebilligt worden seien, einen allgemeinen und abstrakten Charakter habe, die Klägerinnen individuell betreffe, da diese vor einem bestimmten Zeitpunkt eine genau festgelegte Formalität, nämlich die Vorlage der Verbesserungspläne, die gebilligt worden seien, erfüllt hätten, und daß die Änderung der Beihilfehöchstbeträge für die bereits genehmigten Pläne wegen des Umfangs der von den Klägerinnen beantragten Beihilfen, der die Ansätze des Gemeinschaftshaushalts überstiegen habe, eingeführt worden sei.

Außerdem bedeutet nach Auffassung der Klägerinnen die vom Rat angeführte Rechtsprechung zu den Erzeugerorganisationen nur, daß die Klage unzulässig sei, wenn die angefochtene Bestimmung allein die Interessen der Mitglieder der betreffenden Vereinigung und nicht die Interessen der Vereinigung selbst berühre. Im vorliegenden Fall berühre die streitige Verordnung aber die Interessen der Erzeugerorganisationen, der Empfänger der Beihilfen, selbst.

Schließlich führen die Klägerinnen aus, daß das erwähnte Urteil Mannesmann-Röhrenwerke im vorliegenden Fall nicht einschlägig sei und daß die allgemeine oder individuelle Geltung einer Vorschrift auf jeden Fall nicht von den Bestimmungen, die sie ändere oder zu denen sie gehöre, sondern von ihrem eigenen Gegenstand und ihrem eigenen Inhalt abhänge.

F. A. Schockweiler
Berichterstatter