SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS
vom 29. März 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter,

Die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse

1. Im vorliegenden Rechtsstreit verlangen die Kläger von der Gemeinschaft gemäß Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag den Ersatz der Schäden, die ihnen angeblich durch den Erlaß der Verordnung (EWG) Nr. 3587/86 der Kommission (ABl. L 334, S. 1) entstanden sind. Durch diese Verordnung wurden die Anpassungskoeffizienten geändert, die bei der Errechnung der Preise anzuwenden sind, zu denen das bestimmte Handelsmerkmale aufweisende Obst und Gemüse aufgekauft wird.

2. Die Kläger sind acht an der Zahl. Vier von ihnen, nämlich die AERPO, die ALPO, das Groupement de Producteurs „Hermitage-Basse Isère" und das Groupement „Dauphiné-Vivarais", sind Erzeugerorganisationen im Sinne von Artikel 13 der Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 (ABl. L 118, S. 5) in der geänderten Fassung. Die beiden erstgenannten Kläger sind in Italien, die beiden anderen in Frankreich ansässig. Die übrigen vier Kläger, nämlich die CAPO, die COT sowie die Herren Jean-Claude Guillermain und Jean Julien, sind sämtlich Obst- und Gemüseerzeuger, die einer der klagenden Erzeugerorganisationen als Mitglieder angehören.

3. Obst und Gemüse unterliegen einer gemeinsamen Marktorganisation, die in der Verordnung Nr. 1035/72 geregelt ist. Der in dieser Verordnung vorgesehene Mechanismus zur Preisstützung, der im Vergleich zu den für andere Sektoren geschaffenen Mechanismen wenig einschneidend ist, setzt sich aus zwei Komponenten zusammen. Zunächst einmal können die Erzeugerorganisationen einen Rücknahmepreis festsetzen, bei dessen Unterschreitung sie die von ihren Mitgliedern angelieferten Erzeugnisse nicht in den Handel bringen (Artikel 15 Absatz 1). Ist ein Rücknahmepreis festgesetzt worden, so sind die Erzeugerorganisationen verpflichtet, ihren Mitgliedern für die nicht verkauften Mengen eine Entschädigung zu gewähren. Die Mitgliedstaaten können für den Rücknahmepreis einen Höchstbetrag festsetzen. Die Erzeugerorganisationen können auch bestimmen, daß Erzeugnisse, die den Vermarktungsnormen nicht entsprechen, nicht in den Handel zu bringen sind. In diesem Falle haben die Erzeugerorganisationen ihren Mitgliedern für die nicht verkauften Mengen eine nach dem Rücknahmepreis berechnete Entschädigung zu gewähren [Artikel 15 Absatz 1 in der Fassung des Artikels 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1154/78, ABl. L 144, S. 5].

4. Zur Finanzierung dieser Rücknahmen bilden die Erzeugerorganisationen einen In-

* Originalsprache: Englisch.

terventionsfonds, der durch Beiträge finanziert wird, die anhand der in den Handel gebrachten Mengen berechnet werden. Die von den Mitgliedern in den Handel gebrachten Erzeugnisse werden in der Regel über die Organisation abgesetzt. Das ergibt sich aus dem französischen Wortlaut von Artikel 13 der Verordnung Nr. 1035/72, während die englische Fassung dieser Bestimmung etwas dunkel ist, wie ich in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache 77/88 (Stute/Bundesrepublik Deutschland, Urteil vom 15. Juni 1989, Slg. 1989, 1755, 1765) unter Nr. 10 dargelegt habe.

5. Nach Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1035/72 setzt der Rat außerdem alljährlich für bestimmte Erzeugnisse einen „Grundpreis" und einen „Ankaufspreis" fest. Nach Artikel 16 Absatz 2 in der Fassung des Artikels 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2454/72 (ABl. L 270, S. 1) wird der Grundpreis

„insbesondere unter Berücksichtigung der Notwendigkeit,

— zur Sicherung des Einkommens der Landwirte beizutragen,

— die Preisstabilisierung auf den Märkten zu gewährleisten, ohne daß dadurch strukturelle Überschüsse in der Gemeinschaft entstehen,

— dem Verbraucherinteresse Rechnung zu tragen,

an Hand der Entwicklung des Durchschnittswerts der Notierungen festgesetzt, die für ein Erzeugnis mit genau festgelegten Handelseigenschaften, wie Sorte oder Art, Güteklasse, Größensortierung und Verpakkung, während der letzten drei Jahre auf den repräsentativsten Erzeugermärkten der Gemeinschaft festgestellt wurden".

Der Ankaufspreis wird je nach betroffenem Erzeugnis in einer Höhe zwischen 40 und 70 % des Grundpreises festgesetzt.

6. Gemäß Artikel 18 in der Fassung des Artikels 2 der Verordnung Nr. 2454/72 gewähren die Mitgliedstaaten den Erzeugerorganisationen, die Interventionen im Rahmen von Artikel 15 durchführen, einen finanziellen Ausgleich, sofern der Rücknahmepreis eine bestimmte Höhe nicht überschreitet. Diese Höhe wird auf der Grundlage von Grund- und Ankaufspreis berechnet, gegebenenfalls unter Anwendung des maßgebenden Anpassungskoeffizienten.

7. Hauptfunktion des Ankaufspreises ist es, zu bestimmen, ab wann die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die ihnen angebotenen Erzeugnisse anzukaufen (Artikel 19 in der Fassung des Artikels 3 der Verordnung Nr. 2454/72). Liegen die tatsächlichen Notierungen auf den einzelnen Märkten an drei aufeinanderfolgenden Tagen unter dem Ankaufspreis, so hat die Kommission auf Antrag des betroffenen Mitgliedstaats festzustellen, daß sich der Markt des betreffenden Erzeugnisses in einer ernsten Krise befindet. Von diesem Zeitpunkt an sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihnen angebotene Erzeugnisse mit Ursprung in der Gemeinschaft anzukaufen, sofern diese bestimmten Anforderungen an Güte und Größensortierung genügen und nicht nach Artikel 15 aus dem Handel gezogen wurden. Der Ankauf wird eingestellt, wenn die Notierungen an drei aufeinanderfolgenden Tagen über dem Ankaufspreis liegen.

8. Weisen die den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 19 angebotenen Erzeugnisse andere Handelsmerkmale auf als das für die Festsetzung des maßgebenden Grundpreises dienende Erzeugnis (sogenanntes Leiterzeugnis), so wird der Preis, zu dem das Erzeugnis angekauft wird, in der Weise berechnet, daß auf den Ankaufspreis des Leiterzeugnisses ein Anpassungskoeffizient angewendet wird [Artikel 16 Absatz 4 in der Fassung der Verordnungen (EWG) Nr. 793/76, ABl. L 93, S. 1, und Nr. 1154/78, a. a. O.]. Die Anpassungskoeffizienten werden nach dem Verwaltungsausschußverfahren festgesetzt, dessen Grundzüge nachstehend geprüft werden sollen.

Die streitige Verordnung

9. Mit ihrer Verordnung Nr. 3587/86 führte die Kommission neue auf die Ankaufspreise für Obst und Gemüse anzuwendende Koeffizienten ein. Den Klägern zufolge bewirkte dies i) einen Rückgang der Preise, zu denen bestimmte unter die Verordnung Nr. 1035/72 fallende Erzeugnisse angekauft wurden, ii) eine Verringerung des finanziellen Ausgleichs, den die Mitgliedstaaten Erzeugerorganisationen zu gewähren hatten, die im Rahmen von Artikel 15 intervenieren, und iii) eine Senkung der Entschädigungen, die die Erzeugerorganisationen ihren Mitgliedern für die nicht verkauften Erzeugnisse gewährten. Die Kläger machen geltend, die Verordnung Nr. 3587/86 sei rechtswidrig, und fordern, was die Erzeugerorganisationen angeht, Schadensersatz in Höhe des Unterschiedes zwischen dem finanziellen Ausgleich, den ihnen die Mitgliedstaaten bei Anwendung der früheren Anpassungskoeffizienten hätten gewähren müssen, und den unter Anwendung der neuen Anpassungskoeffizienten errechneten Beträgen. Was die Erzeuger unter ihnen betrifft, so verlangen die Kläger den Ersatz eines Schadens in Höhe der Differenz zwischen den Entschädigungen, auf die sie bei Anwendung der früheren Anpassungskoeffizienten den Erzeugerorganisationen gegenüber Anspruch gehabt hätten, und den Beträgen, die sich aus der Anwendung der neuen Anpassungskoeffizienten ergeben. Die Kläger fordern weiterhin die Zahlung eines symbolischen Betrags als Entschädigung für einen angeblichen Rückgang der Marktpreise, der die Folge einer durch die Einführung der neuen Anpassungskoeffizienten bewirkten Senkung der Ankaufspreise sei.

Zur Zulässigkeit

10. In ihrer Klagebeantwortung deutet die Kommission, in etwas versteckter Form, an, die Klage sei zumindest teilweise unzulässig. Diejenigen Kläger, die Erzeugerorganisationen seien, hätten den Betrag der ihnen von den zuständigen innerstaatlichen Behörden gewährten finanziellen Ausgleichszahlungen vor den innerstaatlichen Gerichten beanstanden können. Die Frage nach der Gültigkeit der Verordnung Nr. 3587/86 hätte dann dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegt werden können. Wäre diese Verordnung auf eine solche Vorlage hin für ungültig erklärt worden, so hätte dies zur Zahlung eines Ausgleichsbetrags nach Maßgabe der früheren Anpassungskoeffizienten führen können.

11. Es scheint, daß sich die Kommission damit auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes berufen will, wonach die Zulässigkeit einer Schadensersatzklage in bestimmten Fällen davon abhängt, ob die innerstaatlichen Rechtsmittel erschöpft sind, die dem Betroffenen die Möglichkeit bieten, eine Entschädigung von den staatlichen Behörden zu erhalten. Eine Schadensersatzklage ist jedoch nur dann aus diesem Grunde unzulässig, wenn die innerstaatlichen Klagemöglichkeiten den Schutz der einzelnen, die sich durch Handlungen der Gemeinschaftsorgane geschädigt fühlen, in wirksamer Weise gewährleisten (siehe die Urteile vom 30. Mai 1989 in der Rechtssache 20/88, Ro-

quette Frères/Kommission, Slg. 1989, 1553, Randnr. 15, vom 12. April 1984 in der Rechtssache 281/82, Unifrex/Kommission und Rat, Slg. 1984, 1969, Randnr. 11, und vom 26. Februar 1986 in der Rechtssache 175/84, Krohn/Kommission, Slg. 1986, 753, Randnr. 27).

12. Wie die Kläger ausführen, erheben sie jedoch nicht lediglich Anspruch auf den Unterschied zwischen den Ausgleichszahlungen und Entschädigungen, die aufgrund der neuen Anpassungskoeffizienten zu leisten sind, und den bei Anwendung der früheren Anpassungskoeffizienten zu leistenden Beträgen, sondern auch auf Ersatz des Schadens, den sie durch den angeblichen Rückgang der Marktpreise infolge des Erlasses der streitigen Verordnung erlitten zu haben behaupten. Der Gerichtshof ist für die Entscheidung über den Ersatz dieses Schadens allein zuständig. Die Kläger fordern zwar nur einen symbolischen Betrag als Ersatz dieses angeblichen Schadens; diese Taktik scheint aber eher darauf abzuzielen, die Schwierigkeiten der Bemessung dieses Schadens zu umgehen, als nur der Notwendigkeit zu entgehen, Klage bei den innerstaatlichen Gerichten zu erheben.

13. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Frage der Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel sollte meines Erachtens mit Vorsicht angewandt werden, da sie es erforderlich macht, sich auf Spekulationen über den Ablauf hypothetischer Rechtsstreitigkeiten vor den Gerichten eines Mitgliedstaats einzulassen. Im vorliegenden Falle macht die Kommission nicht geltend, die Schadensersatzklage sei, soweit sie den angeblichen Rückgang der Marktpreise betreffe, offensichtlich unbegründet. Ebensowenig hat sie vorgetragen, im Gegensatz zu den Klagen der Erzeugerorganisationen seien diejenigen der Erzeuger unzulässig, soweit sie die ihnen zustehenden Entschädigungen beträfen. Unter diesen Umständen bin ich der Auffassung, daß die Klage in keinem Punkt als unzulässig abgewiesen werden sollte.

Zur Begründetheit

14. In seinem Urteil in der Rechtssache 5/71 (Zuckerfabrik Schöppenstedt/Rat, Slg. 1971, 975) hat der Gerichtshof unter Randnummer 11 folgendes ausgeführt:

„Da es sich um einen Rechtsetzungsakt handelt, der wirtschaftspolitische Entscheidungen einschließt, kann die Haftung der Gemeinschaft für den Einzelpersonen etwa durch diesen Akt entstandenen Schaden nach den Vorschriften von Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages nur durch eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz der einzelnen dienenden Rechtsnorm ausgelöst werden."

Um feststellen zu können, ob diese Rechtsprechung hier anwendbar ist, muß geprüft werden, ob die Verordnung Nr. 3587/86 ein Rechtsetzungsakt ist, der wirtschaftspolitische Entscheidungen des Organs einschließt, das ihn erlassen hat.

15. Nach Artikel 189 EWG-Vertrag hat „die Verordnung ... allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat." Auf den ersten Blick hat die Verordnung Nr. 3587/86 daher normativen Charakter. Außerdem sind die Kläger in der vorliegenden Rechtssache von dieser Verordnung nicht wegen bestimmter, ihnen eigener spezieller Merkmale betroffen, sondern allein wegen ihrer geschäftlichen Tätigkeit. Insoweit unterscheidet sich ihre Lage nicht von derjenigen beliebiger anderer Wirtschaftsteilnehmer, die die gleiche Tätigkeit ausüben. Ich kann mich infolgedessen dem Vorbringen der Kläger nicht anschließen, daß die Verordnung Nr. 3587/86 kein

Rechtsetzungsakt sei, sondern einem Verwaltungsakt mit allgemeinem Anwendungsbereich entspreche. Es liegt auf der Hand, daß die Verordnung, da sie allgemein gilt, eindeutig normativen Charakter hat.

16. Soweit es sich darum handelt, ob die streitige Verordnung wirtschaftspolitische Entscheidungen einschließt, ist daran zu erinnern, daß die Anpassungskoeffizienten es ermöglichen sollen, den Ankaufspreis von Erzeugnissen zu errechnen, die andere Handelsmerkmale aufweisen als das maßgebliche Leiterzeugnis. Bei der Berechnung des Ankaufspreises hat der Rat gemäß Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1035/72 in der Fassung der Verordnung Nr. 2454/72 „für jedes Erzeugnis insbesondere die Eigentümlichkeiten des Marktes und vor allem [den] Umfang der Preisschwankungen" zu berücksichtigen. Hieraus folgt, daß die Kommission, wie in der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3587/86 ausgeführt wird, bei der Festsetzung der in den einzelnen Fällen anwendbaren Anpassungskoeffizienten ähnliche Überlegungen für die Erzeugnisse anzustellen hat, deren Handelsmerkmale von denen der Leiterzeugnisse abweichen.

17. Meiner Meinung nach verfügt die Kommission bei der Erfüllung dieser Aufgabe über einen Ermessensspielraum. Dieser Spielraum ist sicherlich nicht unbegrenzt, schließt aber die Befugnis ein, darüber zu entscheiden, wann die Merkmale eines Erzeugnisses die Anwendung eines Anpassungskoeffizienten auf dieses Erzeugnis erforderlich machen, und unter Berücksichtigung der Funktion, die dem Ankaufspreis im Rahmen der durch die Verordnung Nr. 1035/72 geschaffenen Regelung zukommt, die Höhe dieses Koeffizienten zu bestimmen. Daß hiermit subjektive wirtschaftspolitische Entscheidungen verbunden sind und es nicht bloß um die strenge Anwendung einer Formel geht, wird dadurch deutlich, daß es den Klägern weder gelungen ist, einen Irrtum der Kommission bei der Festsetzung der Beträge der Anpassungskoeffizienten nachzuweisen noch anzugeben, wie hoch diese Koeffizienten ihrer Ansicht nach hätten festgesetzt werden müssen. Diese Auffassung wird durch das in Artikel 16 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1035/72 aufgestellte Erfordernis bestätigt, daß die Anpassungskoeffizienten nach dem Verfahren des Artikels 33 (dem sogenannten „Verwaltungsausschußverfahren") festgesetzt werden. In diesem Verfahren unterbreitet die Kommission einem aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten Ausschuß einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuß nimmt dann zu diesem Entwurf Stellung. Entsprechen die später von der Kommission getroffenen Maßnahmen nicht der Stellungnahme des Ausschusses, so kann der Rat binnen eines Monats anstelle der Kommission entscheiden. Nach diesem Verfahren kann somit in drei verschiedenen Stadien Ermessen ausgeübt werden: zunächst von der Kommission, dann vom Ausschuß der Vertreter der Mitgliedstaaten und schließlich vom Rat. Das Verfahren trägt eindeutig der Möglichkeit Rechnung, daß die Ansichten darüber auseinander gehen, was für das ordnungsgemäße Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse erforderlich ist, und es sieht einen Mechanismus für die Bestimmung derjenigen Auffassung vor, die den Ausschlag zu geben hat.

18. Nach alledem müssen die Kläger gemäß dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 5/71 (a. a. O.) dartun, daß „eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz der einzelnen dienenden Rechtsnorm" vorliegt.

19. Die Kläger machen drei Gründe geltend, aus denen die Verordnung Nr. 3587/86 rechtswidrig sein soll. Erstens habe die Kommission ihre Befugnisse überschritten, weil die neuen Anpassungskoeffizienten zu einer Senkung der vom Rat festgesetzten Ankaufspreise führten. Die Kommission habe sich so bestimmte Befugnisse des Rates angemaßt, weil sie ihre eigenen politischen Zwecke habe verfolgen, nämlich das Ausmaß von Interventionen habe herabsetzen wollen. Zweitens machen die Kläger geltend, die streitige Verordnung verletze die Grundprinzipien der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse, indem sie die Auswirkung der vom Rat festgesetzten Preise auf die Entwicklung der Marktpreise verändere. Drittens bringen die Kläger vor, die streitige Verordnung sei unzureichend begründet.

20. Zu dieser dritten Rüge brauche ich mich nur kurz zu äußern. In seinem Urteil in der Rechtssache 106/81 (Kind/EWG, Slg. 1982, 2885, Randnr. 14) hat der Gerichtshof ausgeführt, daß „etwaige Mängel der Begründung einer Rechtsvorschrift nicht geeignet [sind], die Haftung der Gemeinschaft auszulösen". Ich sehe keinen Grund, hier von dieser grundsätzlichen Feststellung abzuweichen.

21. Was die übrigen Rügen der Kläger betrifft, so bin ich bereit, für die Zwecke der vorliegenden Rechtssache davon auszugehen, daß die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1035/72, auf deren Grundlage die streitige Verordnung erlassen wurde, höherrangige Rechtsnormen darstellen, deren Verletzung die Haftung der Gemeinschaft gemäß Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages auslösen kann (siehe das Urteil in der Rechtssache 74/74, CNTA/Kommission, Slg. 1975, 533). Ferner läßt sich meines Erachtens sagen, daß die in der Verordnung Nr. 1035/72 getroffene Regelung zumindest teilweise dazu bestimmt ist, die Interessen derjenigen Personengruppe zu schützen, zu der die Kläger gehören, nämlich die der Wirtschaftsteilnehmer, die mit den Erzeugnissen Handel treiben, für die sie gilt. Wie aus Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe b EWG-Vertrag hervorgeht, ist es eines der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik, die Interessen der landwirtschaftlichen Bevölkerung zu schützen. Das Urteil in den verbundenen Rechtssachen 5/66, 7/66 und 13/66 bis 24/66 (Kampffmeyer/Kommission, Slg. 1967, 332) legt die Annahme nahe, daß die zu jener Regelung gehörenden Normen infolgedessen als solche angesehen werden können, die im Sinne des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache 5/71 (a. a. O.) dem Schutz der einzelnen dienen. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, daß die in Rede stehende Regelung zweifellos außerdem den umfassenderen Zweck hat, das ordnungsmäßige Funktionieren der betreffenden Marktorganisation zu fördern.

22. Ich halte es jedoch nicht für notwendig, bei diesen Fragen länger zu verweilen, da der Erfolg der Klage davon abhängt, daß die Kläger nicht nur die Verletzung einer dem Schutz der einzelnen dienenden höherrangigen Rechtsnorm nachweisen, sondern überdies dartun, daß die Verletzung hinreichend schwerwiegend (qualifiziert) ist, um die Haftung der Gemeinschaft auszulösen. In seinem Urteil in den verbundenen Rechtssachen 83/76 und 94/76 sowie 4/77, 15/77 und 40/77 (HNL/Rat und Kommission, Slg. 1978, 1209, „Magermilchpulver") hat der Gerichtshof festgestellt,

„daß es den einzelnen auf den in die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft fallenden Gebieten zugemutet werden kann, in vernünftigen Grenzen gewisse schädliche Auswirkungen einer Rechtsvorschrift auf ihre Wirtschaftsinteressen ohne Anspruch auf

Entschädigung aus öffentlichen Mitteln hinzunehmen ...“

Im Anschluß daran hat er ausgeführt, auf einem Rechtsetzungsgebiet wie demjenigen der Gemeinsamen Agrarpolitik, das durch ein weites Ermessen gekennzeichnet sei, könne die Haftung der Gemeinschaft nur ausgelöst werden, „wenn das handelnde Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten hat“ (Randnr. 6).

23. Wie der Gerichtshof in seinen Urteilen in den Isoglucose-Fällen (verbundene Rechtssachen 116/77 und 124/77, Amylum/Rat und Kommission, Slg. 1979, 3497, Randnr. 16; 143/77, KSH/Rat und Kommission, Slg. 1979, 3583, Randnr. 13) ausgeführt hat, muß daher in derartigen Fällen geprüft werden, ob eine offenkundige und erhebliche Überschreitung der Grenzen vorliegt, die die Kommission bei der Ausübung ihres Ermesssens im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu beachten hat.

24. Es handelt sich dabei um ein sehr strenges Kriterium, das der Gerichtshof vielleicht eines Tages zu überdenken wünscht. Allerdings glaube ich nicht, daß dies im vorliegenden Fall erforderlich ist, da den Klägern meines Erachtens nicht der Nachweis gelungen ist, daß die Kommission ihr Ermessen in irgendeiner Weise mißbraucht hätte. Mit der Ausübung ihrer Befugnis, neue Anpassungskoeffizienten festzusetzen, ist die Kommission lediglich ihrer Verpflichtung aus Artikel 16 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1035/72 nachgekommen. Die Anpassungskoeffizienten ändern zwar die Ankaufspreise für die bestimmte Merkmale aufweisenden Erzeugnisse, doch ist dies gerade die Funktion, die die Verordnung ihnen zuweist. Selbstverständlich muß der Betrag, auf den die Anpassungskoeffizienten festgesetzt wurden, überprüft werden, wenn die Anforderungen des Marktes sich weiterentwickeln. Die Änderung der zuvor angewandten Anpassungskoeffizienten kann daher nicht als Eingriff in die Befugnisse des Rates angesehen werden. Sie ist vielmehr ein wesentlicher Bestandteil des durch die Verordnung Nr. 1035/72 geschaffenen Mechanismus zur Regulierung der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse. Wenn die Kommission — wiederum in Ausübung ihres Ermessens — in der Folgezeit beschlossen hat, durch den Erlaß der Verordnung (EWG) Nr. 1998/87 mit im Wirtschaftsjahr 1987/88 geltenden Abweichungen von der Verordnung Nr. 3587/86 (ABl. L 188, S. 30) die Wirkungen der neuen Anpassungskoeffizienten abzuschwächen, so hat dies meines Erachtens keinerlei Einfluß auf die Rechtmäßigkeit der letztgenannten Verordnung.

25. Daß die Festsetzung neuer Anpassungskoeffizienten durch die Kommission sich eindeutig im Rahmen der in der Verordnung Nr. 1035/72 vorgesehenen Aufgabenverteilung hält, wird durch das Verfahren bestätigt, das gemäß dieser Verordnung vor Erlaß der Verordnung Nr. 3587/86 einzuschlagen war und das ich weiter oben kurz beschrieben habe. Dieses Verfahren gestattet es dem Rat, seine eigene Entscheidung an die Stelle derjenigen der Kommission zu setzen, wenn der aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzte Ausschuß zu dem Maßnahmenentwurf der Kommission ablehnend Stellung nimmt. Aus der letzten Begründungserwägung der streitigen Verordnung geht hervor, daß der Verwaltungsausschuß zu den in dieser Verordnung vorgesehenen Maßnahmen nicht innerhalb der ihm von seinem Präsidenten gesetzten Frist Stellung genommen hat. Es kann infolgedessen angenommen werden, daß der Ausschuß keine so ausgeprägte Meinung über diese Maßnahmen hatte, daß er dem Rat Gelegenheit geben wollte, seine eigene Auffassung zum Tragen zu bringen. Unter diesen Umständen hatte die Kommission die Maßnahmen durchzuführen, die sie für er-

forderlich hielt. Es läßt sich infolgedessen nicht sagen, daß sie, indem sie dies tat, in die Befugnisse des Rates eingegriffen hätte.

26. Ich möchte hinzufügen, daß der Gerichtshof bei der Prüfung der Bedeutung der angeblich verletzten Rechtsnorm auch die Größe der betroffenen Personengruppe berücksichtigt. So hat er in der schon erwähnten Rechtssache HNL die Abweisung der Klagen unter anderem damit begründet, daß die umstrittene Maßnahme „sehr große Gruppen von Marktteilnehmern betraf" (Randnr. 7). In den Maisgritz- und Quellmehl-Fällen (verbundene Rechtssachen 64/76 und 113/76, 167/78 und 239/78 sowie 27/79, 28/79 und 45/79, Slg. 1979, 3091; Rechtssache 238/78, Slg. 1979, 2955; verbundene Rechtssachen 241/78, 242/78 und 245/78 bis 250/78, Slg. 1979, 3017; verbundene Rechtssachen 261/78 und 262/78, Slg. 1979, 3045), in denen die gegen die Gemeinschaft aufgrund von Artikel 215 Absatz 2 erhobenen Klagen Erfolg hatten, hat der Gerichtshof dagegen betont, daß der Verstoß der Gemeinschaft gegen die verletzte Rechtsnorm eine begrenzte und klar umrissene Gruppe von Unternehmen betroffen habe. Im vorliegenden Fall dürften die Wirkungen der streitigen Verordnung eine große Gruppe betroffen haben, nämlich jeden, der mit den zahlreichen Erzeugnissen Handel treibt, für die diese Verordnung gilt. Darin liegt meines Erachtens ein zusätzlicher Grund für die Feststellung, daß es den Klägern nicht gelungen ist, die hinreichend schwerwiegende Verletzung einer höherrangigen Rechtsnorm nachzuweisen.

27. Schließlich will ich kurz zwei andere von den Parteien aufgeworfene Fragen prüfen, obwohl ich angesichts der vorhergehenden Überlegungen nicht glaube, daß sich der Gerichtshof mit ihnen zu befassen haben wird. Es handelt sich erstens um die Frage, ob zwischen der streitigen Verordnung und dem den Klägern angeblich entstandenen Schaden ein ursächlicher Zusammenhang besteht, und zweitens um die Frage der Schadenshöhe. Was den ursächlichen Zusammenhang angeht, so ist meines Erachtens nicht der Nachweis dafür erbracht worden, daß die klagenden Erzeugerorganisationen durch den Erlaß der Verordnung Nr. 3587/86 tatsächlich irgendeinen unmittelbaren Schaden erlitten hätten. Selbst wenn sich der Betrag des finanziellen Ausgleichs, den sie von den Mitgliedstaaten fordern konnten, infolge der Einführung der neuen Anpassungskoeffizienten vermindert haben sollte, wäre diese Verminderung durch eine entsprechende Verringerung der Entschädigungen ausgeglichen worden, die sie an ihre Mitglieder zu zahlen hatten. Ich bin auch skeptisch, was den Einfluß der streitigen Verordnung auf die Marktpreise im allgemeinen betrifft, weil der Markt durch zahlreiche Faktoren beeinflußt werden kann. Selbst wenn sich nachweisen ließe, daß die Marktpreise der betroffenen Erzeugnisse nach dem Inkrafttreten der neuen Anpassungskoeffizienten zurückgegangen sind, würde hieraus nicht automatisch folgen, daß diese Koeffizienten hierfür die Ursache waren. Meines Erachtens haben die Kläger, die insofern die Beweislast tragen, nicht nachgewiesen, daß dies der Fall war.

28. Was die Schadenshöhe betrifft, so haben sich die Kläger in gewissem Umfang bemüht, das Ausmaß der Verluste nachzuweisen, die sie unmittelbar infolge der Einführung der neuen Anpassungskoeffizienten erlitten haben. Die Parteien streiten jedoch darüber, ob die Erzeugnisse, die die Kläger ausgewählt haben, um die Auswirkungen der streitigen Verordnung zu verdeutlichen, für den Obst- und Gemüsesektor allgemein repräsentativ sind. Diese Frage wäre zu vertiefen, wenn der Klage dem Grunde nach stattgegeben würde. Was die Auswirkungen der streitigen Verordnung auf die Marktpreise im allgemeinen betrifft, so haben die Kläger versucht, die Schwierigkeit der Ab-

schätzung einer solchen Wirkung dadurch zu umgehen, daß sie insoweit nur einen symbolischen Betrag als Schadensersatz fordern. Ich meine jedoch, daß sich die Kläger der ihnen obliegenden Last, sich um die Bezifferung ihres Schadens zu bemühen, nicht in dieser Weise entledigen können, denn Artikel 215 Absatz 2 hat den Ersatz eines tatsächlichen Schadens zum Ziel und soll nicht lediglich dem Gerichtshof gestatten, über die Rechtmäßigkeit des Handelns der Gemeinschaft zu entscheiden. Außerdem ist zu bemerken, daß ein und derselbe Schaden doppelt ersetzt würde, wollte man sowohl einer Erzeugerorganisation als auch ihren Mitgliedern Schadensersatz wegen des Rückgangs der Marktpreise zuerkennen. Jeder solche Schaden kann den Erzeugerorganisationen nur über das Betroffensein ihrer Mitglieder entstehen.

Ergebnis

29. Ich komme zu dem Ergebnis, daß die Klage zwar zulässig ist, daß die Kläger jedoch kein rechtswidriges Verhalten der Kommission nachgewiesen haben. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor,

1) die Klage abzuweisen,

2) den Klägern die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.