1. Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.
2. Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

Luxemburg, den 13. März 1968

Lecourt Donner Strauß
Trabucchi Monaco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. März 1968.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

## Schlußanträge des Generalanwalts Herrn Karl Roemer vom 8. Februar 1968

*Herr Präsident, meine Herren Richter!*

Die Kläger des Verfahrens, zu dem ich jetzt Stellung nehme, betreiben — in der Form von Gesellschaften oder als Einzelunternehmer — Getreidemühlen im Raum von Bologna und Ancona. Das von ihnen verarbeitete Material beziehen sie — wenigstens teilweise — aus diesen Gegenden.

Sie fühlen sich beschwert durch die Verordnung Nr. 128/67 vom 13. Juni 1967 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 21. Juni 1967), in der der Ministerrat aufgrund der Verordnung Nr. 120/67 (über eine gemeinsame Marktordnung für Getreide) die Preise und die wesentlichen Handelsplätze für Getreide, bezogen auf das Wirtschaftsjahr 1967/68, festgelegt hat, präziser: sie fühlen sich beschwert durch die Artikel 2, 3 sowie die Anhänge A und B der Verordnung Nr. 128, soweit in ihnen die abgeleiteten Interventionspreise für Weichweizen und für die Handelsplätze Bologna und Ancona fixiert sind, d.h. diejenigen Werte, unter die im Interesse der Erzeuger der Marktpreis nicht absinken darf. Nach Ansicht der Kläger liegen diese Werte, berücksichtige man die durchschnittlichen Kosten für Transporte in defizitäre Gebiete, zu hoch.

Sie haben deshalb am 18. August 1967 gemäß Artikel 173 Absatz 2 des EWG-Vertrags Anfechtungsklage eingereicht.

Dies ist nach Ansicht des Ministerrats jedoch nicht möglich, da es an den Voraussetzungen des genannten Artikels fehle.

Der beklagte Rat hat sich infolgedessen darauf beschränkt, nach Zustellung der Klageschrift gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung die Einrede der Unzulässigkeit der Klage zu erheben.

Dazu konnten die Kläger wiederum schriftlich Stellung nehmen. — Nachdem die Einrede des Rates schließlich Gegenstand der mündlichen Verhandlung vom 17. Januar 1968 war, gilt es nunmehr, unter Berücksichtigung der Besonderheiten des vorliegenden Verfahrens, ein Urteil über die Zulässigkeit der eingereichten Klage zu finden.

*Rechtliche Würdigung*

Tatsächlich kann im gegenwärtigen Fall die Hürde der Klagezulässigkeit nur überwunden werden aufgrund von Artikel 173 Absatz 2 des EWG-Vertrags, der das Anfechtungsrecht natürlicher und juristischer Personen regelt. Da überdies der angegriffene Akt offensichtlich nicht als eine an eine *andere Person gerichtete Entscheidung* (im Sinn von Artikel 189 : eine andere Person namentlich als *Adressatin bezeichnende* Maßnahme) anzusprechen ist, könnte die Klage nur zulässig sein, wenn eine Entscheidung vorläge, die *als Verordnung* ergangen ist und die Kläger unmittelbar und individuell betrifft.

Zu den damit aufgeworfenen Rechtsfragen haben wir bereits eine so ausgedehnte und wohlfundierte Rechtsprechung, daß die Lösung des gegenwärtigen Falles recht einfach erscheint.

Unternimmt man es zunächst, die *Rechtsnatur* des angegriffenen Aktes zu ermitteln, wozu nach Artikel 173 an sich vorweg Anlaß besteht (was aber offenbar nach der bisherigen Rechtsprechung — vgl. Rechtssache 40/64, XI/1965, 311 — nicht unerläßlich ist), so ergibt sich unter Berücksichtigung von Inhalt und Gegenstand der fraglichen Maßnahme — ihre *Bezeichnung* ist selbstverständlich nicht entscheidend — folgendes Urteil. Eine Entscheidung, also ein Akt, der im Sinn von Artikel 189 an eine namentlich bezeichnete Person gerichtet ist oder der wenigstens seinem Inhalt nach nur für einen begrenzten Personenkreis gilt (etwa wenn die Bezeichnung des Adressaten unterblieben ist — wie bei Einzelmaßnahmen, die unkorrekterweise in eine Verordnung aufgenommen wurden), ein solcher Akt ist nach meiner Auffassung im vorliegenden Verfahren nicht angegriffen. Wir haben es also — im Sinn von Artikel 173 Absatz 2 — nicht mit einer scheinbaren

Verordnung, mit der äußeren Form einer Verordnung zu tun, die bei näherem Zusehen eine Entscheidung in sich birgt, sondern mit einer *echten Verordnung*, d.h. einem normativen Akt allgemeiner Geltung. Dies gilt nicht nur für die angegriffene Maßnahme in ihrer Gesamtheit, sondern auch für diejenigen Teile, in denen — die Preisfestsetzung etwa — differenziert wird nach Handelsplätzen und Regionen. Maßgeblich ist nämlich, daß auch die Sonderbestimmungen für einzelne Regionen allgemein gefaßt sind, für einen abstrakt umrissenen Personenkreis, eine Kategorie von Betroffenen gelten, nicht aber für eine begrenzte Zahl bestimmbarer Adressaten im Sinn der Rechtsprechung 16 und 17/62, 19-22/62. Tatsächlich ist die Preisgrenze, um die es den Klägern geht (und bei deren Unterschreiten die nationalen Interventionsstellen mit Aufkäufen eingreifen), für alle verbindlich, die während des betreffenden Wirtschaftsjahrs mit den Erzeugern des Gebiets Handelsgeschäfte abschließen wollen, d.h. wir haben es — im Sinn der Rechtssache 40/64, XI/1965, 312 — mit einem allgemeinen, „im öffentlichen Interesse" festgesetzten Kriterium zu tun. Zwar mag es zutreffen, daß für den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Maßnahme der Kreis der Betroffenen, wenn vielleicht auch nicht ohne weiteres, ermittelt werden kann. Es mag auch eingeräumt werden, daß die Kläger als die Hauptabnehmer der Region (nicht als deren „notwendige" Abnehmer, wie sie unzutreffend sagen) vor allen anderen betroffen sind, die „destinazione effetuale" der bezeichneten Maßnahme darstellen (wie es in ihrer Stellungnahme zur Einrede des Rates heißt). Maßgeblich kann jedoch nicht diese Feststellung, sondern allein die Tatsache sein, daß auch andere Verarbeiter (außerhalb der Region) und Personen, die sich im Laufe des Wirtschaftsjahrs zu den genannten Handelsgeschäften entschließen (was jederzeit für jedermann möglich ist), von dem angegriffenen Akt betroffen sind. Es fehlt demnach effektiv im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Maßnahme an der Bestimmbarkeit der während ihrer Gültigkeit insgesamt von ihr Betroffenen; wir haben im Sinn unserer Rechtsprechung tatsächlich einen Akt vor uns, der auf einen „objektiv bestimmten Tatbestand" anzuwenden ist, also einen normativen Akt oder — in den Worten des Artikels 173 Absatz 2 und des Artikels 189 — eine Verordnung, die der Anfechtung durch private Betroffene entzogen ist. Mag man diese Konsequenz rechtspolitisch auch noch so unbefriedigend finden, de lege lata ist sie unausweichlich: die eingereichte Klage muß schon mit Rücksicht auf die Rechtsnatur des kritisierten Aktes als unzulässig zurückgewiesen werden.

Ein anderes Ergebnis würde sich auch nicht einstellen, wenn man die Frage nach der Rechtsnatur der angegriffenen Maßnahme offenließe und lediglich prüfte, ob die Kläger — wie Artikel 173

es verlangt — *individuell* und *unmittelbar* von ihr betroffen sind. Dabei genügt es — da es sich um kumulative Voraussetzungen handelt —, das Augenmerk auf die Frage des *individuellen Betroffenseins* zu richten, die in der Rechtsprechung schon wiederholt eingehend untersucht wurde.

Diese Rechtsprechung hat namentlich klargemacht, daß nach Wortlaut und System des Artikels 173 eine einfache Übernahme der vom Gerichtshof zu Artikel 33 des Montanvertrags entwickelten (und von der Lehre allgemein begrüßten) Kriterien nicht möglich ist[1]. Es kann demnach — anders als auch die Kläger des vorliegenden Verfahrens meinen — nicht ein Betroffensein schlechthin im Sinn eines „intérêt direct et actuel" ausreichen, sondern es wird ein spezielles, eben ein „individuelles" Betroffensein verlangt. Was darunter zu verstehen ist — und zwar gleichgültig, ob es sich um eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung oder eine als Verordnung ergangene Entscheidung handelt —, sagen frühere Urteile mit Deutlichkeit: Es muß ein Kläger wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt, also in ähnlicher Weise individualisiert sein wie der Adressat der Entscheidung (Rechtssachen 25/62, 1/64, 38/64, 40/64). Daran fehlt es in unserem Fall ebenso sicher wie im Fall Plaumann (25/62) oder Glucoseries réunies (1/64) (wo übrigens auch nur *ein* Produkt in Betracht kam). Im ersteren Fall wurden etablierte Clementinenimporteure ebensowenig als von einer Zollentscheidung der Kommission *besonders* betroffen angesehen wie im zweiten ein Glukoseproduzent der Gemeinschaft, der um seinen Absatz in Frankreich fürchten mußte, und dies jeweils unter Hinweis auf die Tatsache, daß auch andere Personen jederzeit in der Lage seien, entsprechende Handelsgeschäfte durchzuführen und so in den Wirkungskreis der kritisierten Maßnahmen zu kommen. — Im vorliegenden Fall haben schon die Bemerkungen zur Rechtsnatur des angegriffenen Aktes gezeigt, daß nicht nur die Mühlen im Raum von Bologna und Ancona von ihm betroffen sind, sondern auch Verarbeiter außerhalb dieses Bereichs, die Erzeuger von Getreide sowie schließlich jeder, der Handelsgeschäfte mit Weichweizen in dem genannten Bereich und während des Wirtschaftsjahrs 1967/68 durchzuführen beabsichtigt. Eine „Individualisierung" der klagenden Unternehmen im Sinn unserer Rechtsprechung ist daher zweifellos nicht zu erkennen.

Somit müßte die Klage — gleichgültig wie es sich mit dem Merkmal des *unmittelbaren* Betroffenseins verhält — in jedem Fall deswegen abgewiesen werden, weil die Kläger von dem ange-

1 — Vgl. Rechtssachen 16 u. 17/62, VIII/1962, 978.

griffenen Akt nicht individuell betroffen sind — und dies auch hier, ohne daß es angebracht wäre, rechtspolitische Überlegungen zur Opportunität des geprüften Kriteriums anzustellen.

## Zusammenfassung

Meine Schlußanträge lauten nach alledem wie folgt:

Die vom beklagten Ministerrat gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung erhobene Unzulässigkeitseinrede ist begründet. Der Gerichtshof hat infolgedessen die Klage der Industria Molitoria Imolese AG und der anderen Kläger als unzulässig zurückzuweisen.

Da die aufgeworfenen Fragen in der Rechtsprechung bereits geklärt waren und da der Ministerrat einen Kostenantrag nicht gestellt hat, bleibt nur die Möglichkeit, die Kläger zur Tragung ihrer eigenen Kosten zu verurteilen.