URTEIL DES GERICHTSHOFES (DRITTE KAMMER)
VOM 25. MÄRZ 1982 [1]

Alexander Moksel Import-Export GmbH & Co. Handels KG gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften

„Anträge auf Vorausfestsetzung von Ausfuhrerstattungen"

Rechtssache 45/81

Leitsätze

Rechtsakte der Organe — Verordnung Nr. 3318/80 — Rechtsnatur (EWG-Vertrag, Artikel 189; Verordnung Nr. 3318/80 der Kommission)

Aus dem Sinn und Zweck der Verordnung Nr. 3318/80 zur vorübergehenden Aussetzung der Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattungen für Erzeugnisse des Rindfleischsektors sowie aus dem Regelungszusammenhang, in den sie sich einfügt, und aus ihrer Natur selbst ergibt sich, daß es sich dabei um einen Rechtsakt von allgemeiner Geltung handelt. Ein solcher Rechtsakt verliert seinen Charakter als Verordnung nicht schon dadurch, daß sich bestimmte betroffene Wirtschaftsteilnehmer eventuell der Zahl nach oder sogar namentlich bestimmen lassen.

In der Rechtssache 45/81

ALEXANDER MOKSEL IMPORT-EXPORT GMBH & CO. HANDELS KG, Buchloe, Bundesrepublik Deutschland, Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt P. Wendt, Hamburg, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Frau Jansen-Housse, 21, Rue Aldringen,

Klägerin,

unterstützt von

TIAC HANDELMAATSCHAPPIJ BV, Apeldoorn, Niederlande, Prozeßbevollmächtigter: Barrister David Vaughan, Q.C., beauftragt durch Solicitors Clyde & Co., London, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Rechtsanwalt Arendt, Centre Louvigny, 34, Rue Philippe-II,

Streithelferin,

1 — Verfahrenssprache: Deutsch.

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Jörn Sack als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Oreste Montalto, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen — im gegenwärtigen Verfahrensstadium — Zulässigkeit der nach Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag erhobenen Klage

erläßt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Touffait, der Richter Mackenzie Stuart und U. Everling,

Generalanwalt: P. VerLoren van Themaat
Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Die Klägerin, die Firma Alexander Moksel Import-Export GmbH & Co. Handels KG (im folgenden: Firma Moksel) gehört zu den größten Rindfleischexporteuren in der Gemeinschaft. Da sie Exportverträge meist über große Mengen mit durchschnittlich drei bis vier Monaten Lieferfrist abschließt, nimmt sie regelmäßig die Möglichkeit wahr, die Ausfuhrerstattungen vorausfestsetzen zu lassen.

So reichte sie am Freitag, dem 12. Dezember 1980, bei der Bundesanstalt für landwirtschschaftliche Marktordnung (im folgenden: BALM), der bundesdeut-

schen Interventionsstelle, mehrere Anträge auf Vorausfestsetzung der Erstattungen für die Ausfuhr von Rindfleisch ein. Damit diese Anträge genehmigt werden konnten, mußte die Antragstellerin der BALM bis spätestens 13.00 Uhr des Tages der Antragstellung eine Kaution stellen.

Da bei der Bank, die der BALM die Stellung der Kaution durch die Klägerin mitteilen sollte, eine Verzögerung eintrat, ging diese Mitteilung am Freitag, dem 12. Dezember 1980, erst nach 13.00 Uhr bei der BALM ein. Die BALM lehnte die Anträge nicht ab, obwohl sie dies nach Artikel 5 Absatz 2 der durch die Verordnung Nr. 3183/80 vom 3. Dezember 1980 (ABl. L 338, S. 1) ersetzten Verordnung Nr. 193/75 hätte tun können; deshalb mußte sie sie als am nächsten auf den Tag des Eingangs folgenden Arbeitstag, im vorliegenden Fall also als am Montag, dem 15. Dezember 1980, gestellt behandeln.

Die Ausfuhrlizenzen für am 15. Dezember 1980 eingegangene Anträge auf Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattung konnten daher nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2378/80 der Kommission vom 4. September 1980 (ABl. L 241, S. 19) erst am 22. Dezember 1980, d. h. am fünften Arbeitstag nach Eingang des Antrags, ausgestellt werden, sofern innerhalb dieser Frist keine „besonderen Maßnahmen" getroffen wurden.

Da durch die Verordnung Nr. 3318/80 der Kommission vom 19. Dezember 1980 zur vorübergehenden Aussetzung der Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattungen für Erzeugnisse des Rindfleischsektors (ABl. L 345, S. 20) jedoch solche Maßnahmen ergingen, lehnte die BALM die Anträge der Klägerin durch Bescheid vom 23. Dezember 1980 ab.

Zur Begründung dafür verwies die BALM auf die Maßnahmen, die die Kommission durch die Verordnung Nr. 3318/80 getroffen hatte und auf die auch im Fernschreiben der Kommission an die BALM am 19. Dezember 1980 hingewiesen wurde, in dem die Kommission die BALM über den Erlaß der Verordnung unterrichtet und unter „n.b." insbesondere folgendes ausgeführt hatte: „Diese Anträge [die Anträge, denen am 20. Dezember 1980 oder später stattgegeben worden wäre] sind abzulehnen und die gestellten Kautionen freizugeben."

Diese beiden Handlungen der Kommission beantragt die Klägerin für nichtig zu erklären. Zur Begründung führt sie zunächst aus, das Fernschreiben stelle eine Entscheidung dar, weil es geeignet sei, Rechtswirkungen zu erzeugen, und sie unmittelbar und individuell betreffe; sodann macht sie geltend, selbst wenn durch das Fernschreiben lediglich die Verordnung Nr. 3318/80 habe ausgelegt werden sollen, sei die Klage zulässig, weil die Verordnung in Wirklichkeit eine Entscheidung darstelle, die sie unmittelbar und individuell betreffe.

Mit Klageschrift, die am 23. Februar 1981 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Klägerin gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag die vorliegende Klage auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 3318/80 und/oder des Fernschreibens der Kommission an die BALM erhoben.

Mit Fernschreiben vom 26. Juni 1981, das am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Firma TIAC beantragt, als Streithelferin zur Unterstützung der Klägerin zugelassen zu werden. Diesem Antrag ist mit Beschluß vom 30. September 1981 stattgegeben worden.

Auf Bericht des Berichterstatters hat der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts am 30. September 1981 beschlossen, die vorliegende Rechtssache nach

Artikel 95 der Verfahrensordnung an die Dritte Kammer zu verweisen und die mündliche Verhandlung über die Einrede der Unzulässigkeit zu eröffnen. Gleichzeitig hat er die Kommission ersucht, bis zum 4. November 1981 schriftlich folgende Fragen zu beantworten:

— Wie viele Wirtschaftsteilnehmer wurden von der Verordnung Nr. 3318/80 erfaßt?

a) Wie viele haben ihren Antrag während des Aussetzungszeitraums eingereicht?

b) Wie viele haben ihren Antrag vor dem Aussetzungszeitraum eingereicht?

— Waren diese Wirtschaftsteilnehmer bestimmbar?

II — Anträge der Parteien

In ihrer Klageschrift beantragt die Firma *Moksel;*

„1. die in der Verordnung (EWG) Nr. 3318/80 der Kommission vom 19. Dezember 1980 (ABl. L 345, S. 20) und/oder dem Fernschreiben der Beklagten vom 19. Dezember 1980 an die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung Frankfurt am Main enthaltene Entscheidung der Beklagten, bereits gestellte Anträge auf Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattungen für Erzeugnisse des Rindfleischsektors abzulehnen, sofern ihnen am 20. Dezember 1980 oder später hätte entsprochen werden müssen, insoweit für nichtig zu erklären, als sie die Klägerin betrifft.

2. der Beklagten die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen."

Die *Kommission* beantragt,

„die Klage kostenpflichtig vorab als unzulässig zurückzuweisen".

In ihrer Stellungnahme zur Einrede der Unzulässigkeit beantragt die *Klägerin,*

„1. die Entscheidung über die Zulässigkeit der Klage dem Endurteil vorzubehalten und darin die Klage für zulässig zu erklären,

2. *hilfsweise,* den Antrag der Kommission kostenpflichtig vorab zu verwerfen und die Klage für zulässig zu erklären".

Die *Streihelferin* beantragt,

„1. daß Moksels Antrag als zulässig erklärt wird.

2. daß, gleich ob der Antrag als zulässig erklärt wird oder nicht, die Kommission angewiesen werden sollte, die Kosten von Moksel und TIAC zu zahlen,

3. daß in jedem Fall TIAC nicht aufgefordert werden sollte, die Kosten der Kommission zu zahlen".

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

A — Vorbringen der Kommission

Zum Sachverhalt trägt die *Kommission* vor, die BALM habe selbst förmlich und abschließend über die von der Klägerin eingereichten Anträge entschieden. Aus dem Bescheid der BALM vom 23. Dezember 1980 ergebe sich nämlich, daß die BALM die Klägerin darauf hingewiesen habe, daß sie gegen ihren Bescheid innerhalb einer bestimmten Frist Widerspruch erheben könne; dies sei ein eindeutiges Zeichen dafür, daß die BALM und nicht die Kommission die Entscheidung über die Anträge der Klägerin getroffen habe.

Offenbar habe die Klägerin von dieser Möglichkeit, gegen die Entscheidung der BALM Widerspruch einzulegen, sogar Gebrauch gemacht, denn in dem Schrei-

ben der BALM vom 30. Januar 1981 sei eingangs von einem „Widerspruch gegen unseren Bescheid vom 23. Dezember 1980" die Rede. Die Klägerin habe demnach gegen die Entscheidung der BALM den Rechtsweg zu den deutschen Gerichten eingeleitet, wolle aber offenbar gleichzeitig auch eine Anfechtungsklage nach Artikel 173 EWG-Vertrag gegen die Kommission betreiben.

Die Kommission vertritt die Auffassung, die Klage sei in jeder Hinsicht eindeutig unzulässig, da weder das fragliche Fernschreiben noch die Verordnung Nr. 3318/80 eine Entscheidung im Sinne von Artikel 189 EWG-Vertrag darstellen könne.

1. Zur Rechtsnatur des Fernschreibens vom 19. Dezember 1980

Nach Ansicht der Kommission kann dieses Fernschreiben aus folgenden Gründen keine von ihr getroffene Entscheidung darstellen: Erstens sei eine Entscheidung, selbst wenn eine solche vorläge, ihr nicht zurechenbar, da das Fernschreiben „ganz offensichtlich nur die Mitteilung einer Dienststelle der Kommission", im vorliegenden Fall der Generaldirektion Landwirtschaft, sei.

Sodann bestehe nach der Verteilung der Zuständigkeiten bei der Ausführung der gemeinsamen Agrarpolitik in dem hier in Betracht kommenden Bereich gar keine Befugnis der Kommission zu Einzelweisungen an die Mitgliedstaaten; diese führten das Gemeinschaftsrecht in eigener Verantwortung aus. Weit davon entfernt, ihre Befugnisse zu überschreiten, habe die Kommission den Mitgliedstaaten lediglich Erläuterungen gegeben, nicht aber verbindliche Weisungen erteilt, was daraus hervorgehe, daß sie zu einem die Bemerkungen unter den Buchstaben „n.b." angefügt habe und daß zum anderen mit diesen Bemerkungen keine Anweisung gegeben, sondern nur die sich aus dem geltenden Recht ergebende Rechtsfolge habe wiederholt werden sollen. Ihr Fernschreiben habe demnach rein informativen Charakter.

Schließlich erkläre sich das Fernschreiben vor allem aus der Eile, mit der die Aussetzung der Vorausfestsetzung für Ausfuhrerstattungen bei Rindfleisch in Form der Verordnung Nr. 3318/80 beschlossen worden sei. In Fällen, in denen eine Verordnung wie hier am Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft treten solle, sei es Praxis ihrer Dienststellen, „den Behörden der Mitgliedstaaten die Rechtslage in Form einzelner Fernschreiben zu verdeutlichen". Es handele sich dabei aber um die reine Wiedergabe der Rechtslage, wie sie in den gültigen gesetzlichen Vorschriften geregelt sei. Den Schreiben komme kein selbständig regelnder Charakter zu und die Mitgliedstaaten seien völlig frei, ob und inwieweit sie die Fernschreiben überhaupt bei der Rechtsanwendung beachteten. Im übrigen habe der Gerichtshof in vergleichbaren Fällen derartige Schreiben ihrer Dienststellen nicht als Entscheidungen im Sinne des Artikels 173 EWG-Vertrag angesehen (vgl. die Urteile vom 17. 7. 1959 in der Rechtssache 20/58, Phoenix-Rheinrohr, Slg. S. 165, und vom 27. 3. 1980 in der Rechtssache 133/79, Sucrimex, Slg. S. 1299).

2. Zur Rechtsnatur der Verordnung Nr. 3318/80

Nach Ansicht der Kommission spricht die Verordnung Nr. 3318/80 in Artikel 1 eine allgemeine und abstrakte Rechtsfolge aus und betrifft einen bei ihrem Erlaß nicht fest bestimmten Personenkreis.

Die Kommission führt aus, zwar müßten bei Erlaß der Maßnahme nicht nur im Zeitraum der Aussetzung neu eingehende Anträge zurückgewiesen werden, sondern auch die bereits eingereichten Anträge, über die noch nicht entschieden

sei. Diese Rechtsfolge ergebe sich aber nicht aus der Verordnung Nr. 3318/80, sondern aus der Verordnung Nr. 2378/80 vom 4. September 1980 über zusätzliche besondere Durchführungsbestimmungen für die Erteilung der Ausfuhrlizenzen für Rindfleisch (ABl. L 241, S. 19), der, da sie nicht nur für einen bestimmten Zeitraum gelte, in jedem Fall kein Entscheidungscharakter zukomme. Die Klägerin sei somit durch sie ganz gewiß nicht individuell betroffen.

Außerdem habe der Personenkreis, der bereits Anträge eingereicht habe, im Zeitpunkt des Erlasses der fraglichen Verordnung nicht endgültig festgestanden. Welche Fälle überhaupt unter den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3318/80 fielen, hänge nämlich davon ab, wie die nationalen Behörden im Einzelfall über die Frage entschieden — und die Richtigkeit dieser Entscheidung könne gegebenenfalls gerichtlich überprüft werden —, welche Anträge als an einem bestimmten Tage eingereicht anzusehen seien, weil sie an diesem Tage bis 13.00 Uhr bei der Interventionsstelle eingegangen seien.

Schließlich könne man die Entscheidung des Gerichtshofes im Urteil vom 6. März 1979 in der Rechtssache 92/79 (Simmenthal, Slg. S. 777) nicht auf den vorliegenden Fall übertragen, da es dort um die Festsetzung von Mindestverkaufspreisen durch die Kommission und nicht durch die Behörden der Mitgliedstaaten gegangen sei. In jener Rechtssache hätten die Mitgliedstaaten lediglich eine Entscheidung der Kommission weitergeleitet, während im vorliegenden Fall die Behörden der Mitgliedstaaten die Verordnung Nr. 3318/80 in eigener Verantwortung anzuwenden hätten. Außerdem seien in der Rechtssache Simmenthal alle eingegangenen Angebote der Kommission übermittelt worden und hätten die Grundlage der Entscheidung gebildet. Der Gerichtshof habe in seiner Entscheidung hervorgehoben, daß sie unmittelbar über Ablehnung oder Annahme jedes unterbreiteten Angebots entschieden habe. Im vorliegenden Fall ergebe sich aus den — montags und donnerstags übermittelten — Mitteilungen der Mitgliedstaaten dagegen nur ein annäherndes Bild von der Lage, zumal bis zum Erlaß einer Entscheidung durch die Kommission weitere Anträge eingehen könnten, die „ebenfalls von der Aussetzung der Kommission betroffen" würden. Die Kommission entscheide also niemals in genauer Kenntnis aller eingegangenen Anträge. Vor allem entscheide sie auch nicht nur über diese, weshalb die Klägerin sich nicht auf das Urteil vom 13. Mai 1971 in den verbundenen Rechtssachen 41 bis 44/70 (International Fruit Company, Slg. S. 411) berufen könne.

Überdies habe die fragliche Verordnung schon deshalb eindeutig Rechtsnormcharakter und könne nicht als Einzelfallentscheidung angesehen werden, weil die Erteilung der Vorausfestsetzung der Erstattungen selbst durch Rechtsnormen geregelt sei, also grundsätzlich ein Rechtsanspruch auf Erteilung bestehe, und eine Abänderung dieser Regeln nur durch allgemein gültige Rechtsnormen, nicht dagegen durch Einzelfallentscheidungen möglich sei. Es sei lebensfremd, der Verordung Nr. 3318/80 teilweise Rechtsnormcharakter zuzuerkennen (künftige Anträge), sie teilweise aber als Entscheidung zu qualifizieren (bereits eingereichte Anträge). Abschließend stellt die Kommission somit fest, die Klage sei offensichtlich unzulässig, und betont noch einmal, daß dennoch ein umfassender Rechtsschutz für den Bürger gewährleistet sei, da die Klägerin den Bescheid der BALM vor den nationalen Gerichten anfechten könne — und bereits angefochten habe. Das Vorgehen der Klägerin sei zwar verständlich, da sie den Ge-

richtshof unmittelbar angerufen habe, um möglichst schnell eine Entscheidung zu erlangen. Dies rechtfertige es jedoch nicht, von den im Vertrag vorgesehenen Verfahren und insbesondere von der Aufgabenverteilung zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof abzuweichen.

B — Vorbringen der Klägerin

Die *Klägerin* trägt vor, die Klage sei zulässig, weil das Fernschreiben der Kommission eine Entscheidung darstelle, selbst wenn feststehe, daß durch das Fernschreiben lediglich die sich aus den Verordnungen Nrn. 3318/80 und 2378/80 ergebende Rechtslage habe interpretiert werden sollen, sei die Klage zulässig, weil es sich bei der Verordnung Nr. 3318/80 in Wirklichkeit um eine Entscheidung handele.

1. Zur Rechtsnatur des Fernschreibens vom 19. Dezember 1980

Dieses Fernschreiben stelle erstens deshalb eine Entscheidung dar, weil es geeignet sei, Rechtswirkungen zu erzeugen. Da der Gerichtshof in der Rechtssache Sucrimex entschieden habe, daß ein Fernschreiben, das keine Rechtswirkungen erzeuge, keine Entscheidung darstelle, sei umgekehrt ein Fernschreiben, das Rechtswirkungen zu erzeugen geeignet sei, als Entscheidung anzusehen.

Man könne zwar annehmen, daß die erste Hälfte des Fernschreibens lediglich informativen Charakter habe und daß dasselbe auch noch für den ersten Satz unter „n.b." gelte. Außer Zweifel stehe jedoch, daß der Satz „Diese Anträge sind abzulehnen" eine verbindliche Weisung darstelle. Für die Auslegung einer solchen Weisung könne es nicht auf den Zusammenhang, d. h. „darauf ..., was sich [ihr] Verfasser ... gedacht hat", ankommen. Es gehe nicht an, bei der Auslegung auf subjektive Elemente abzustellen. Der Entscheidungscharakter des Fernschreibens bestimme sich ausschließlich nach den objektiven Gesichtspunkten. Aus der Entscheidung der BALM ergebe sich aber, daß das Fernschreiben eine Weisung darstelle.

Außerdem habe die Kommission in dem Fernschreiben auch erklärt, daß „die gestellten Kautionen freizugeben [sind]". Dieser Satz stelle einen zusätzlichen Beweis dafür dar, daß das Fernschreiben eine Entscheidung sei, denn die einschlägigen Vorschriften sähen hinsichtlich der Kautionen nichts vor, so daß es insoweit einer Entscheidung bedurft habe.

Auch dem Hinweis „n.b." sei nicht zu entnehmen, daß es sich bei dem fraglichen Satz nicht um eine Entscheidung handele, denn für den Entscheidungscharakter einer Äußerung komme es nicht auf ihre Überschrift oder Bezeichnung, sondern auf ihren Inhalt und dessen Wortlaut an.

Jedenfalls werde in dem Fernschreiben auch auf die Verordnung Nr. 2378/80 Bezug genommen, aus der sich ergebe, daß nur die Kommission die fraglichen abweichenden Maßnahmen treffen könne, weil die Kommission unterrichtet werden müsse, um diese Maßnahmen zu treffen. Da der Regelungsgegenstand der Verordnung Nr. 2378/80 ausschließlich die Behandlung der bereits gestellten Anträge sei, stellten die nach dieser Verordnung getroffenen Maßnahmen tatsächlich Entscheidungen dar, weil sie Einzelfälle regelten. Demnach habe entgegen den Behauptungen der Kommission nicht die BALM, sondern die Kommission selbst die letzte Entscheidung getroffen; das fragliche Fernschreiben stelle somit sehr wohl eine Entscheidung dar.

Das Fernschreiben betreffe sie unmittelbar und individuell. Denn die Erwägungen, die der Gerichtshof in der Rechts-

sache Simmenthal angestellt habe, träfen in dem Sinn voll und ganz auf den vorliegenden Fall zu, als die Kommission die Anträge der Klägerin bei Erlaß der Verordnung Nr. 3318/80 zusammen mit allen anderen berücksichtigt und der BALM fernschriftlich Anweisung bezüglich aller Anträge, also auch derjenigen der Klägerin, erteilt habe; demnach seien ihre Anträge unmittelbar durch dieses Fernschreiben abgelehnt worden.

Schließlich erwidert die Klägerin auf zwei einzelne Punkte im Vorbringen der Kommission:

— Zwar rühre das Fernschreiben möglicherweise von der Generaldirektion Landwirtschaft her, doch sei diese Generaldirektion sicherlich ermächtigt gewesen, insoweit eine Entscheidung zu treffen.

— Für das Vorliegen einer Entscheidung, die zwar an einen Mitgliedstaat gerichtet sei, aber einen einzelnen Marktbürger gleichwohl unmittelbar betreffe, sei es ohne Bedeutung, ob die BALM eine Maßnahme getroffen habe, die mit den Mitteln des nationalen Rechts angefochten werden könne. In diesem Zusammenhang verweist die Klägerin auf die Rechtssachen Simmenthal (a.a.O.), Toepfer (Urteil vom 1. 7. 1965 in den Rechtssachen 106 und 107/63, Slg. S. 547) und Bock (Urteil vom 23. 11. 1971 in der Rechtssache 62/70, Slg. S. 897).

2. Zur Rechtsnatur der Verordnung Nr. 3318/80

Die Klägerin geht davon aus, daß die fragliche Verordnung eine Verordnung im Sinne von Artikel 189 EWG-Vertrag wäre, wenn sie sich unter Beachtung von Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung Nr. 885/68 darauf beschränkte, die in der Zeit der Aussetzung eingereichten Anträge zu erfassen. Auf diese Anträge treffe übrigens das Urteil vom 17. Juli 1980 in den Rechtssachen 789 und 790/79 (Calpak, Slg. S. 1949) zu. Hinsichtlich der vor dem Aussetzungszeitraum eingereichten Anträge stelle die Verordnung hingegen eine besondere Maßnahme dar und habe daher Entscheidungscharakter; insoweit treffe auf sie das Urteil International Fruit zu, weil bei ihrem Erlaß die Zahl der Wirtschaftsteilnehmer festgestanden habe und kein neuer Antrag habe hinzukommen können. Da die erlassene Maßnahme insoweit also einen geschlossenen und hinreichend individualisierten Kreis von Wirtschaftsteilnehmern betreffe, stelle sie ein Bündel von Entscheidungen dar, von denen jede einzelne auf bestimmte Weise die Rechtsstellung eines Antragstellers berühre und daher sie selbst individuell betreffe.

Die Klägerin legt ferner Wert auf die Feststellung, daß zwar eine Verordnung, die sich unechte Rückwirkung beilege, rechtlich noch immer eine Verordnung im Sinne von Artikel 189 EWG-Vertrag darstelle, es sich im vorliegenden Fall aber nicht um eine solche Verordnung handele, weil Artikel 5 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 885/68 lediglich in der Zeit der Aussetzung eingereichte Anträge erfasse und damit eine unechte Rückwirkung verbiete. Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2378/80 sei somit allenfalls ein trickreicher Versuch, „Verordnungen über die Aussetzung der Vorausfestsetzung die Wirkung ... einer unechten Rückwirkung beizulegen, die sie als Verordnung nicht haben und nicht haben dürfen".

Maßnahmen zur Aussetzung der Vorausfestsetzung von Ausfuhrerstattungen habe es auch schon früher gegeben, doch sei dies das erste Mal, daß eine solche Aussetzung bereits vorher gestellte, aber noch nicht beschiedene Anträge erfasse, und dies ausschließlich aufgrund und im Rahmen von Artikel 2 Absatz 1 der Ver-

ordnung Nr. 2378/80. Daher komme es, daß nicht die Verordnung Nr. 2378/80 als solche, sondern die „Maßnahme" im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 dieser Verordnung, Entscheidungscharakter habe. Zu Unrecht bestreite die Kommission, daß diese Vorschrift tatsächlich einen geschlossenen und hinreichend individualisierten Personenkreis betreffe. Die einzige Frage, die sich hinsichtlich dieses Personenkreises habe stellen können, sei nämlich gewesen, ob ein alter Antrag zu der Zahl der betroffenen Anträge gehört habe oder nicht. Dies sei aber nur eine „Nebenfrage", deren Entscheidung durch die nationalen Lizenzbehörden, wie der Gerichtshof bereits in der Rechtssache Simmenthal anerkannt habe, nichts damit zu tun habe, daß im Rahmen der Verordnung Nr. 2378/80 über Annahme oder Ablehnung der bereits eingereichten Lizenzanträge ausschließlich die Kommission befinde. Sie könne durchaus nicht sehen, weshalb ein Vergleich mit der Rechtssache Simmenthal neben der Sache liegen solle. Die Kommission habe den Wortlaut der Verordnung Nr. 2378/80 außer acht gelassen, wonach nicht die Mitgliedstaaten, sondern die Kommission die fraglichen Maßnahmen zu treffen habe. Schließlich ergebe sich aus den Erklärungen der Kommission selbst, daß sie bei Erlaß der Verordnung Nr. 3318/80 über alle eingereichten Anträge unterrichtet gewesen sei.

In einem allgemeineren Zusammenhang betont die Klägerin, sie habe ein Rechtsschutzbedürfnis an der Klage; dies ergebe sich aus den Randnummern 31 bis 33 des Urteils Simmenthal.

Die Klägerin räumt ein, gegen den Ablehnungsbescheid der BALM Widerspruch bei der BALM eingelegt zu haben; die Entscheidung über den Widerspruch sei aber bis zum Vorliegen des Urteils des Gerichtshofes ausgesetzt worden. Allerdings begründe dieser Widerspruch keineswegs die Einrede der Rechtshängigkeit im Rahmen des vorliegenden Verfahrens; hier stelle nämlich die Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 EWG-Vertrag den einfachsten und schnellsten Weg dar, weil der Gerichtshof sowieso angerufen werden müsse und nach Artikel 177 EWG-Vertrag nur das letztinstanzliche Gericht zur Anrufung des Gerichtshofes verpflichtet sei. Da ein solches Verfahren Jahre dauern könne, könne der Marktbürger nur auf dem Weg des Artikels 173 EWG-Vertrag wirksamen Rechtsschutz erlangen. Außerdem sei davon auszugehen, daß ihre Anträge erst am 15. Dezember 1980 gestellt worden seien und daß die BALM keine Möglichkeit sehe, diese Anträge als schon am 12. Dezember 1980 gestellt zu behandeln. Schließlich meint die Klägerin, die Frage der Zulässigkeit der Klage lasse sich nicht eindeutig von der Frage ihrer Begründetheit trennen.

C — Vorbringen der Streithelferin

Die *Streithelferin*, die Firma *TIAC*, vertritt die Ansicht, vor Prüfung der Frage, ob die Verordnung Nr. 3318/80 der Kommission und/oder das Fernschreiben tatsächlich mit einer Nichtigkeitsklage angreifbare Entscheidungen seien, sei zweckmäßigerweise die Entstehungsgeschichte der Rechtsvorschriften über die Befugnis der Kommission zu erörtern, die Vorausfestsetzungen für Ausfuhrerstattungen für Rindfleischprodukte auszusetzen.

a) Entstehungsgeschichte der Rechtsvorschriften über die fragliche Befugnis der Kommission

Die Befugnis der Kommission ergebe sich aus der Verordnung Nr. 885/68 in der Fassung der Verordnung Nr.

1504/76. Die Kommission sei nur in Fällen äußerster Dringlichkeit zu alleinigem Handeln berechtigt, und zwar nur unter der Voraussetzung, daß sie feststelle, daß zum einen auf dem Markt Schwierigkeiten bestünden oder einzutreten drohten und zum anderen eine äußerst dringliche Situation gegeben sei. Unter diesen Voraussetzungen könne die Kommission die Aussetzung von Vorausfestsetzungen für drei Tage anordnen; alle während dieses Zeitraums eingereichten Anträge könnten nicht berücksichtigt werden. Daraus zieht die Streithelferin eine erste Folgerung, nämlich dahin gehend, daß hinsichtlich vor der Entscheidung über die Aussetzung gestellter Anträge nichts vorgesehen sei und die Kommission daher für die Entscheidung über diese Anträge nicht zuständig sei.

Die Verordnung Nr. 2378/80 schaffe zusätzliche Durchführungsbestimmungen und solle eine bessere Unterrichtung der Kommission ermöglichen; die durch diese Verordnung eingeführte Verzögerung von fünf Tagen solle die Kommission in die Lage versetzen, die Marktlage zu beurteilen und hinsichtlich der laufenden Anträge die notwendigen Maßnahmen zu treffen. Insoweit erneuere die Verordnung Nr. 2378/80 die Kommissionsverordnung Nr. 301/80. Außerdem sehe die Verordnung Nr. 2378/80 in Artikel 2 Absatz 1 zwar vor, daß die Lizenzen aufgestellt würden, „solange innerhalb dieser Frist keine besonderen Maßnahmen getroffen werden", doch könne diese Vorschrift nicht von den ausdrücklichen Vorschriften der Verordnung Nr. 1504/78 abweichen. Aus ihrer Präambel ergebe sich überdies, daß derartige Maßnahmen nur hinsichtlich eines einzelnen Antrags getroffen werden könnten, so daß die Kommission jeden einzelnen Antrag prüfen und daher nicht notwendigerweise alle ablehnen müsse.

Hieraus zieht die Streithelferin folgende Schlüsse:

— Die Befugnisse der Kommission seien dahin gehend beschränkt, daß sie nur im Zeitraum der Aussetzung eingereichte Anträge ablehnen könne. Sie habe also nicht die Möglichkeit, vor diesem Zeitraum eingereichte Anträge zurückzuweisen.

— Selbst wenn eine Zurückweisung dieser bereits gestellten Anträge zulässig wäre, so sei dies nur als letzter Ausweg denkbar und könne nur durch eine besondere Entscheidung in jedem einzelnen Fall erfolgen.

b) Zum Vorbringen der Kommission

Zunächst betont die Streithelferin, die Behauptung der Kommission, es handele sich um eine Entscheidung der BALM, sei unzutreffend, weil die BALM lediglich eine bereits von der Kommission getroffene Entscheidung bekanntgegeben habe. Das Fernschreiben lasse insoweit keinen Raum für Zweifel, denn seine Formulierung habe der BALM keinerlei Vollmacht gelassen, den Sachverhalt selbst zu würdigen. Außerdem habe nur die Kommission, der die Beruteilung der Marktlage übertragen sei, die Entscheidung treffen können, da nur sie hierzu ausdrücklich ermächtigt gewesen sei; daher sei die Randnummer 16 des Urteils Sucrimex im vorliegenden Fall nicht einschlägig.

1. Zur Rechtsnatur der Verordnung Nr. 3318/80

Wenn diese Verordnung tatsächlich nur im Zeitraum der Aussetzung eingereichte Anträge erfassen würde, wären die Firma Moksel und sie selbst nicht berechtigt, sie anzugreifen, da sie in diesem Fall nicht unmittelbar betroffen wären. Es wäre dann die Entscheidung einschlägig, zu der der Gerichtshof im Urteil vom 31. März 1977 in der Rechtssache 88/76

(Exportation des Sucres, Slg. S. 709) gelangt sei, was allerdings bedeute, daß die Kosten der Kommission aufzuerlegen wären. Sofern die Verordnung Nr. 3318/80 dagegen auch vor dem Zeitraum der Aussetzung eingereichte Anträge erfasse, handle es sich bei genauer Betrachtung um zwei Verordnungen:

— eine Verordnung, durch die gemäß der Verordnung Nr. 1504/76 die Vorausfestsetzung ausgesetzt worden sei und die daher die Ablehnung der in der Zeit der Aussetzung eingereichten Anträge zur Folge habe,

— eine zweite Verordnung, die aufgrund der Verordnung Nr. 2378/80 ergangen sei und durch die die vor dem genannten Aussetzungszeitraum gestellten Anträge abgelehnt worden seien.

Diese zweite Verordnung sei eine Entscheidung, weil die Kommission nach der Präambel der Verordnung Nr. 2378/80 jeden Fall einzel habe entscheiden müssen und außerdem Kenntnis von allen eingereichten Anträgen gehabt habe, denn diese Anträge hätten anhand der Anlage zum Schriftsatz der Kommission identifiziert werden können.

Um darzutun, daß die Verordnung in Wirklichkeit eine Entscheidung darstelle, macht die Streithelferin Ausführungen, die denen der Firma Moksel entsprechen, bringt aber als weiteres Argument vor, die Kommission könne nur deshalb behaupten, daß es sich tatsächlich um eine Verordnung handele, weil die Verordnung Nr. 3318/80 unzureichend begründet sei, während bei angemessener Begründung erkennbar geworden wäre, daß die Verordnung zumindest teilweise eine ablehnende Entscheidung über die vor dem Aussetzungszeitraum gestellten Anträge sei.

2. Zur Rechtsnatur des Fernschreibens vom 19. Dezember 1980

Die Streithelferin entwickelt zunächst eine der der Firma Moksel sehr ähnliche Argumentation dafür, daß das Fernschreiben, insbesondere was die bereits von der Klägerin angeführten zwei Sätze nach dem Hinweis „n.b." angeht, tatsächlich eine verbindliche Weisung an die nationalen Behörden darstellt.

Nach Ansicht der Streithelferin hängt die Auslegung des Fernschreibens jedoch auch von der Auslegung und der Auswirkung der Verordnung Nr. 3318/80 ab:

— Wenn die Verordnung Nr. 3318/80 nicht die vor dem Aussetzungszeitraum eingereichten Anträge erfaßt habe, sei das Fernschreiben entweder als eine Ablehnungsentscheidung oder als eine nichtexistente Rechtshandlung anzusehen, die weder die Firma Moksel noch sie selbst beschwere.

— Wenn die Verordnung Nr. 3318/80 hingegen diese bereits eingereichten Anträge erfasse, sei das Fernschreiben als eine nichtexistente Rechtshandlung anzusehen.

Eine Prüfung des Fernschreibens sei daher nur insoweit erforderlich, als die Verordnung Nr. 3318/80 diese bereits gestellten Anträge nicht erfasse.

Abschließend trägt die Streithelferin vor, erstens stelle das Fernschreiben mit Sicherheit selbst dann, wenn es von der Generaldirektion Landwirtschaft herrühre, eine Handlung der Kommission dar, da auf diesem speziellen Gebiet sicherlich Befugnisse delegiert worden seien. Zweitens habe die BALM das Fernschreiben entgegen den Behauptungen der Kommission nicht ignorieren können; die BALM habe auch tatsächlich angenommen, daß das Fernschreiben verbindliche Weisungen enthalte, und habe diese Annahme auf den Wortlaut des Fernschreibens selbst gestützt.

IV — Antwort der Kommission auf die Frage des Gerichtshofes

Die *Kommission* trägt vor, ihr sei nicht bekannt, wie viele Wirtschaftsteilnehmer von der Verordnung Nr. 3318/80 erfaßt worden seien.

Sie verfüge nicht einmal über Erkenntnisse über die Zahl der Wirtschaftsteilnehmer, die einen Antrag auf Vorausfestsetzung der Erstattungen vor deren Aussetzung eingereicht hätten. Die Mitteilungen, die die Mitgliedstaaten am Donnerstag, dem 18. Dezember 1980, bis 16.00 Uhr der Kommission übermittelt hätten, hätten nämlich nur die Erzeugnisse, die Mengen und die Bestimmungsländer betroffen, für welche Anträge auf Vorausfestsetzung der Erstattungen eingereicht worden seien. Aus diesen Mitteilungen ergebe sich nicht, wie viele oder gar welche Wirtschaftsteilnehmer derartige Anträge gestellt hätten.

Die Kommission weist noch einmal darauf hin, daß die Möglichkeit des Eingangs weiterer Anträge zwischen Donnerstag 13.00 Uhr und dem Tag des Erlasses der Verordnung Nr. 3318/80, dem 20. Dezember 1980, bestanden habe.

Daher habe sie bei der Entscheidung über die Aussetzung der Vorausfestsetzung der Erstattungen kein vollständiges Bild von den betroffenen Erzeugnissen, Mengen und Bestimmungsländern. Erst bei der nächsten regelmäßigen Mitteilung der Mitgliedstaaten würden diese Angaben über die weitere Entwicklung der Kommission bekannt.

V — Mündliche Verhandlung

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Jörn Sack als Bevollmächtigten, die Klägerin, vertreten durch Rechtsanwalt H.-E. Heyn, Hamburg, und die Streithelferin, vertreten durch Barrister David Vaughan, Q.C., haben in der Sitzung vom 26. November 1981 mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 4. Februar 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Der Firma Alexander Moksel Import-Export GmbH & Co. Handels KG, eine Gesellschaft deutschen Rechts, die mit Rindfleisch handelt, unterstützt von der Firma TIAC Handelmaatschappij BV, einer Gesellschaft niederländischen Rechts, als Streithelferin, hat mit Klageschrift, die am 23. Februar 1981 bei der Kanzlei des Gerichthofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 3318/80 der Kommission vom 19. Dezember 1980 zur vorübergehenden Aussetzung der Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattungen für Erzeugnisse des Rindfleischsektors (ABl. L 345, S. 20), soweit diese die Kläge-

rin betrifft, und/oder Aufhebung des Fernschreibens der Kommission an die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (im folgenden: BALM) vom 19. Dezember 1980.

2 Im Rahmen ihrer Tätigkeit nimmt die Klägerin regelmäßig die Möglichkeit wahr, für ihre Exportverträge über Rindfleisch die Ausfuhrerstattungen im voraus festsetzen zu lassen; diese sind vorgesehen in Artikel 5 Absätze 3 und 4 der Verordnung Nr. 885/68 des Rates vom 28. Juni 1968 über die Grundregeln für die Gewährung von Erstattungen bei der Ausfuhr von Rindfleisch und über die Kriterien für die Festsetzung des Betrages dieser Erstattungen (ABl. L 156, S. 2), die hinsichtlich der Grundregeln für die Vorausfestsetzung der Erstattungen bei der Ausfuhr von Rindfleisch durch die Verordnung Nr. 1504/76 des Rates vom 21. Juni 1976 (ABl. L 168, S. 7) ergänzt worden ist.

3 Gemäß diesen Vorschriften reichte die Klägerin am Freitag, dem 12. Dezember 1980 bei der BALM Anträge auf Vorausfestsetzung von Ausfuhrerstattungen ein. Da die Mitteilung über die Stellung der Bankbürgschaft verspätet eintraf, behandelte die BALM den Antrag gemäß Artikel 14 der Verordnung Nr. 3183/80 der Kommission vom 3. Dezember 1980 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 338, S. 1) als am nächsten auf den Tag des Eingangs folgenden Arbeitstag gestellt; im vorliegenden Fall war dies am Montag, dem 15. Dezember 1980.

4 Die Ausfuhrlizenzen für solche Anträge konnten nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2378/80 der Kommission vom 4. September 1980 über zusätzliche besondere Durchführungsbestimmungen für die Erteilung der Ausfuhrlizenzen für Rindfleisch (ABl. L 241, S. 19) erst am fünften Arbeitstag nach Eingang des Antrags — im vorliegenden Fall war dies am Montag, dem 22. Dezember 1980 — ausgestellt werden, sofern innerhalb dieser Frist keine besonderen Maßnahmen getroffen wurden.

5 Da solche Maßnahmen durch die Verordnung Nr. 3318/80 der Kommission vom 19. Dezember 1980 getroffen wurden, lehnte die BALM die Anträge der Klägerin durch Bescheid vom 23. Dezember 1980 ab. Zur Begründung verwies sie auf diese Verordnung und außerdem auf ein an sie gerichtetes Fern-

schreiben der Kommission vom 19. Dezember 1980, in dem die Kommission die BALM über den Erlaß der Verordnung unterrichtet und unter „n.b." insbesondere folgendes ausgeführt hatte: „Diese Anträge" — also diejenigen, denen am 20. Dezember 1980 oder später stattgegeben worden wäre — „sind abzulehnen und die gestellten Kautionen freizugeben."

6 Gegen diese beiden Maßnahmen hat die Klägerin nach Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag Anfechtungsklage erhoben.

7 Die Kommission hat gemäß Artikel 91 § 1 der Verfahrensordnung eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben. Sie weist hierzu zunächst darauf hin, daß die Entscheidung über die Anträge der Klägerin tatsächlich von der BALM getroffen worden sei, und führt sodann aus, die Klage sei unzulässig, da weder das Fernschreiben vom 19. Dezember 1980 noch die Verordnung Nr. 3318/80 eine Entscheidung im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag darstelle.

8 Die Klägerin macht demgegenüber geltend, sie sei durch diese Maßnahmen unmittelbar und individuell betroffen.

9 Bei dieser Sachlage hat der Gerichtshof beschlossen, vorab über die Zulässigkeit der Anfechtungsklage zu entscheiden.

10 Daher ist also erstens die Rechtsnatur der Verordnung Nr. 3318/80 und sodann die des Fernschreibens der Kommission vom 19. Dezember 1980 zu prüfen.

Zur Rechtsnatur der Verordnung Nr. 3318/80

11 Die Kommission vertritt zunächst die Ansicht, aus der Verordnung Nr. 2378/80 ergebe sich, daß die fragliche Verordnung nicht nur die während des Aussetzungszeitraums eingegangenen Anträge, sondern auch die bereits eingereichten Anträge betroffen habe, über die noch nicht entschieden gewesen sei. Sodann trägt sie vor, ihr sei nicht bekannt gewesen, wie viele Wirt-

schaftsteilnehmer auf diese Weise von der Verordnung erfaßt worden seien. Schließlich macht sie geltend, die streitige Verordnung habe eindeutig Rechtsnormcharakter und könne nicht als Einzelfallentscheidung angesehen werden, weil auf die Erteilung der Vorausfestsetzung ein Rechtsanspruch bestehe, der nur durch allgemein gültige Rechtsnormen aufgehoben werden könne, und weil man der Verordnung Nr. 3318/80 schwerlich die Rechtsnatur einer Entscheidung insoweit zuerkennen könne, als sie für bereits eingereichte Anträge gelte.

12 Die Klägerin führt demgegenüber aus, die Verordnung Nr. 3318/80 habe insoweit Entscheidungscharakter, als sie für bei ihrem Inkrafttreten bereits eingereichte Anträge gelte. Denn die Anzahl der auf die Erteilung von Vorausfestsetzungsbescheinigungen gerichteten Anträge, die in den fünf Arbeitstagen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2378/80 eingegangen und möglicherweise von der Verordnung Nr. 3318/80 betroffen gewesen seien, sei der Kommission bei Erlaß der letztgenannten Verordnung bereits bekannt gewesen. Insoweit stelle die streitige Verordnung nicht eine Regelung von allgemeiner Geltung im Sinne von Artikel 189 Absatz 2, sondern ein Bündel von Einzelfallentscheidungen dar, die die Kommission in die Form einer Verordnung gekleidet habe.

13 Die Streithelferin argumentiert ähnlich und fügt hinzu, aus der Entstehungsgeschichte der fraglichen Regelung ergebe sich, daß die Kommission nicht die Möglichkeit habe, bereits eingereichte Anträge zurückzuweisen, und daß weder die Klägerin noch sie selbst, wenn die Verordnung Nr. 3318/80 tatsächlich nur im Zeitraum der Aussetzung eingereichte Anträge erfassen würde, berechtigt wäre, sie anzugreifen, da sie dann nicht unmittelbar betroffen wären.

14 Im Hinblick auf das unterschiedliche Vorbringen der Beteiligten ist unter Berücksichtigung des Sachverhalts zu prüfen, ob die strittige Verordnung tatsächlich allgemeine Geltung hat oder ob dies nur scheinbar der Fall ist und sie in Wirklichkeit eine die Klägerin unmittelbar und individuell betreffende Entscheidung darstellt.

15 In der einzigen Begründungserwägung der Verordnung Nr. 318/80 wird die Aussetzung der Voraussetzung der Ausführungserstattungen für Erzeugnisse

des Rindfleischsektors damit gerechtfertigt, daß der Rindfleischmarkt „durch eine Preisunsicherheit gekennzeichnet" sei und „die gegenwärtig auf die Erzeugnisse anwendbaren Erstattungen ... zu spekulativen Vorausfestsetzungen der Erstattungen führen [könnten]".

16 Aus den Bezugsvermerken dieser Verordnung sowie aus ihrer Begründung und dem klaren Wortlaut ihres Artikels 1 lassen sich zwei Schlüsse ziehen. Zum einen ist diese Verordnung im Rahmen einer allgemeinen Regelung, nämlich der des Artikels 5 der Verordnung Nr. 885/68 des Rates, ergänzt durch die Verordnung Nr. 1504/76, ergangen, wonach die Kommission die Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattungen für den unbedingt erforderlichen Zeitraum aussetzen kann, wenn bei der Prüfung der Marktlage Schwierigkeiten festgestellt werden, die infolge der Anwendung der Bestimmungen über die Vorausfestsetzung der Erstattung eingetreten sind. Zum anderen erfaßte sie offensichtlich nicht nur sämtliche Anträge auf Vorausfestsetzung, die vom 20. Dezember 1980 an noch gestellt wurden, sondern auch alle bis zu diesem Tag noch anhängigen Anträge, denn anderenfalls hätte die fragliche Bestimmung der Verordnung ihr eigentliches Ziel verfehlt.

17 Da die zugrundeliegende Verordnung Nr. 1504/76 einen Rechtsakt von allgemeiner Geltung darstellt und einen Anspruch auf Vorausfestsetzung der Erstattungen im fraglichen Bereich begründet, konnte ein solcher Anspruch in umfassender Weise nur durch einen anderen Rechtsetzungsakt ausgesetzt werden. Da Artikel 1 der Verordnung Nr. 3318/80 sowohl frühere als auch während des Aussetzungszeitraums eingereichte Anträge betrifft, verliert der streitige Rechtsakt seinen Charakter als Verordnung nicht schon dadurch, daß sich bestimmte betroffene Wirtschaftsteilnehmer eventuell der Zahl nach oder sogar namentlich bestimmen lassen, zumal eine solche Möglichkeit für andere ebenfalls von der Verordnung Nr. 3318/80 erfaßte Wirtschaftsteilnehmer naturgemäß nicht bestand.

18 Ein und dieselbe Bestimmung kann nämlich nicht zugleich ein Rechtsakt von allgemeiner Geltung und eine Einzelfallmaßnahme sein.

19 Somit ergibt sich aus dem Sinn und Zweck des streitigen Rechtsakts, dem Regelungszusammenhang, in den er sich einfügt, und aus seiner Natur selbst, daß es sich dabei um eine Verordnung von allgemeiner Geltung handelt; die Einrede der Kommission ist demnach begründet, soweit sie den Antrag auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 3318/80 betrifft.

Zur Rechtsnatur des Fernschreibens

20 Die Klägerin macht geltend, das Fernschreiben vom 19. Dezember 1980 stelle eine Entscheidung dar, weil es geeignet sei, Rechtswirkungen zu erzeugen, und sie unmittelbar und individuell betreffe.

21 Die Kommission trägt vor, dieses Fernschreiben der Generaldirektion Landwirtschaft habe lediglich informatorischen Inhalt, da die Kommission zum einen keine Befugnis habe, den Mitgliedstaaten auf dem fraglichen Gebiet Einzelweisungen zu erteilen, und da es zum anderen üblich sei, daß sie in Fällen der hier gegebenen Art, das heißt, wenn eine Verordnung noch am Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft trete, den Behörden der Mitgliedstaaten die Rechtslage per Fernschreiben verdeutliche.

22 Unstreitig betrifft die Klage nur den Teil des Fernschreibens, der sich an den Vermerk „n.b." anschließt.

23 Durch diesen Text sollte aber offensichtlich nur ein Überblick über die Rechtsfolgen vermittelt werden, die sich unmittelbar aus der Anwendung der Verordnung Nr. 3318/80 ergaben.

24 Da diese Verordnung die Klägerin nicht individuell betraf, berührt auch das Fernschreiben der Kommission vom 19. Dezember 1980, durch das auf die Auswirkungen dieser Verordnung für die nationalen Interventionsstellen hingewiesen wurde, die Klägerin nicht individuell.

25 Daher ist die Einrede der Kommission auch insoweit für begründet zu erklären, als sie den Antrag auf Nichtigerklärung des Fernschreibens vom 19. Dezember 1980 betrifft.

Kosten

26 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrer Klage unterlegen ist, ist sie zur Tragung der Kosten mit Ausnahme der durch die Streithilfe verursachten Kosten zu verurteilen; der Streithelferin sind ihre eigenen Kosten sowie diejenigen aufzuerlegen, die der Kommission durch den Beitritt der Streithelferin entstanden sind.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.**

2. **Die Klägerin hat die Kosten mit Ausnahme der durch die Streithilfe verursachten Kosten zu tragen.**

3. **Der Streithelferin werden ihre eigenen Kosten sowie diejenigen auferlegt, die der Kommission durch den Beitritt der Streithelferin entstanden sind.**

Touffait Mackenzie Stuart Everling

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. März 1982.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident der Dritten Kammer

A. Touffait