In der Rechtssache

Firma Plaumann & Co., Hamburg,

Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. Harald Ditges, zugelassen in Köln,

Zustellungsbevollmächtigter: Herr Audry, Fédération des Commerçants, Luxemburg, Avenue de l'Arsenal 8,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

Prozeßbevollmächtigter: Herr Hubert Ehring, Rechtsberater der Europäischen Exekutivorgane,

Beistand: Dr. Ernst Steindorff, Professor der Rechte an der Universität Tübingen,

Zustellungsbevollmächtigter: Herr Henri Manzanarès, Sekretär des Juristischen Dienstes der Europäischen Exekutivorgane, Luxemburg, Place de Metz 2,

Beklagte,

wegen

— Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission — S III 03079 vom 22. Mai 1962 —, mit der der Bundesrepublik Deutschland die Ermächtigung versagt wurde, den geltenden Zollsatz für „Mandarinen und Clementinen, frisch" aus dritten Ländern teilweise auszusetzen;

— Zahlung von 39 414,01 DM als Schadensersatz

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung

des *Präsidenten* A. M. Donner,

der *Kammerpräsidenten* L. Delvaux und R. Lecourt,

der *Richter* Ch. L. Hammes, R. Rossi *(Berichterstatter)*, A. Trabucchi und W. Strauß,

Generalanwalt: K. Roemer,

Kanzler: A. Van Houtte,

folgendes

URTEIL

TATBESTAND

I — Sachverhalt

Der diesem Rechtsstreit zugrunde liegende Sachverhalt läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Am 16. Juni 1961 hat die Bundesrepublik Deutschland bei der Kommission den Antrag gestellt, sie zu ermächtigen, die Anwendung des im Gemeinsamen Zolltarif für „Clementinen, frisch" aus dritten Ländern (Tarifnummer ex 08.02 des Gemeinsamen Zolltarifs) vorgesehenen Zollsatzes von 13 % auszusetzen und den im deutschen Zolltarif vorgesehenen Zollsatz von 10 % anzuwenden. Diesen Antrag hat sie in Brüssel mündlich dahin abgeändert, daß sie die Ermächtigung zur Bildung einer „ex-Position für Clementinen" mit einem Zollsatz von 10 % begehrt.

Mit ihrer an die Regierung der Bundesrepublik Deutschland gerichteten Entscheidung S III 03079 vom 22. Mai 1962 hat die Kommission die beantragte Ermächtigung versagt. Ge-

gen diese ablehnende Entscheidung hat die klagende Kommanditgesellschaft am 30. Juli 1962 die vorliegende Klage erhoben.

II — Anträge der Parteien

Die *Klägerin* beantragt in der Klageschrift:

„1. Die Entscheidung der Beklagten vom 22. Mai 1962 — S III 03079 — für nichtig zu erklären und

a) die Beklagte für verpflichtet zu erklären,

die Bundesrepublik Deutschland zu ermächtigen, die Anwendung des geltenden Zollsatzes für „Clementinen, frisch" (Tarifnummer ex 08.02 B des Gemeinsamen Zolltarifs) für die Zeit vom 1. Januar 1962 bis 31. Dezember 1962 auszusetzen,

oder den Antrag der Bundesrepublik Deutschland vom 16. Juni 1961 auf teilweise Aussetzung des Außenzolltarifs für „Clementinen, frisch" (Tarifnummer s. oben) unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichtshofes über die Auslegung des Vertrages zur Frage der Zollaussetzung unverzüglich neu zu bescheiden;

hilfsweise

b) die Beklagte für verpflichtet zu erklären, der Bundesrepublik Deutschland für ihre Clementineneinfuhren aus dritten Ländern aus Tarifnummer ex 08.02 B des Gemeinsamen Zolltarifs ein Zollkontingent bis zu 11 000 Tonnen zum Zollsatz von 10 % zu gewähren;

2. festzustellen, daß die Beklagte verpflichtet ist, den durch die Versagung der Ermächtigung zur teilweisen Zollaussetzung der Klägerin in Zukunft entstehenden Schaden zu ersetzen;

3. der Beklagten die Kosten aufzuerlegen;

4. die deutsche Sprache als Verfahrenssprache zuzulassen;

5. die Bundesrepublik Deutschland beizuladen."

In ihrer Erwiderung beantragt die Klägerin:

„— die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären,

— die Beklagte zur Zahlung eines Schadensersatzes in Höhe von 43 265,30 DM zu verurteilen,

— der Beklagten die Kosten aufzuerlegen,

— die deutsche Sprache als Verfahrenssprache zuzulassen."

Die *Beklagte* beantragt:

„— die Klage als unzulässig, hilfsweise als unbegründet abzuweisen,

— die Kosten der Klägerin aufzuerlegen."

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Die im schriftlichen Verfahren vorgetragenen Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Vor Erörterung der Zulässigkeit und der Begründetheit der Klage verwahrt sich die *Beklagte* gegen die von der Klägerin erhobenen Rügen, die nach ihrer Ansicht auf den in keiner Weise begründeten Vorwurf hinauslaufen, die Kommission habe sich bei ihrer Entscheidung von politischen Motiven leiten lassen, was bei dem Gerichtshof zu einer nicht nachkontrollierbaren Voreingenommenheit gegenüber der Beklagten führen könne.

ZUR ZULÄSSIGKEIT

Gegen die Zulässigkeit der Klage erhebt die *Beklagte* folgende Einwendungen:

1. *Zum Antrag auf Nichtigerklärung*

— Für die Zulässigkeit der Klagen von Privatpersonen komme es nicht auf die Form des anzugreifenden Aktes, sondern auf seine Rechtsnatur an. Materiell betrachtet bestehe jedoch kein Bedenken, die angefochtene Entscheidung als einen Rechtssetzungsakt anzusehen. Diese Klassifizierung stehe zu Artikel 189 des Vertrages nicht im Widerspruch, denn dieser Artikel grenze die Entscheidung nur nach formalen Kriterien von der Verordnung ab.

— In der EWG bleibe die Rechtssetzung weitgehend Sache der Staaten, wenn auch vielfach auf Weisung der Gemeinschaft. Diese Weisung könne in gewissen Fällen *in der Form* einer Entscheidung ergehen, weil sie sich nur an

einen bestimmten Mitgliedstaat richte und nur einen konkreten Vorgang, nämlich einen Rechtssetzungsakt, zum Gegenstand habe. Wollte man Klagen gegen Rechtssetzungsakte betreffende Entscheidungen der Kommission nur wegen dieser Form zulassen, so würde das zur Folge haben, daß den Betroffenen erheblich weiter reichende Klagemöglichkeiten eröffnet würden als nach nationalem Recht, während Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag seiner Tendenz nach Privatpersonen die Klagebefugnis gegen solche Maßnahmen versagen wolle, die sich materiell als Rechtssetzungsakte darstellten.

— Somit müßten Klagen gegen Akte der Kommission unzulässig sein, die einem Staat Zollsenkungen oder -erhöhungen aufgäben, weil diese Erhöhungen oder Senkungen jedenfalls in Deutschland und in der hier interessierenden Gruppe von Fällen durch Rechtssetzungsakt erfolgten. Dasselbe gelte für den Fall, daß die Kommission dem betroffenen Staat eine der Zollherabsetzung dienende Rechtssetzung untersage, denn für die Klagebefugnis gegen Entscheidungen im Rahmen des Artikels 25 Absatz 3 EWG-Vertrag könne es keine Rolle spielen, ob durch diese Entscheidungen ein Antrag genehmigt oder abschlägig beschieden werde.

— Die Unzulässigkeit der vorliegenden Klage ergebe sich auch aus dem Umstand, daß die angefochtene Entscheidung nicht „an eine andere Person" im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages gerichtet sei. Die Bundesrepublik Deutschland als der Staat, an den die angefochtene Entscheidung gerichtet sei, könne nämlich im Verhältnis zu der klagenden Privatperson nicht als eine „andere Person" angesehen werden. Einmal lägen die Interessen dieser Privatperson und diejenigen des Mitgliedstaats, an den die Entscheidung gerichtet sei, nicht auf gleicher Ebene; hier erhebe sich die Frage, ob die allgemeinen Interessen, zu deren Wahrung die Mitgliedstaaten bei der Ausführung einer solchen Entscheidung verpflichtet seien, nicht den individuellen Interessen in dem Maße vorgingen, daß nur

die Staaten gegen diese Entscheidung Anfechtungsklage erheben könnten. Zum anderen dürfe man nicht vergessen, daß bei an einen Mitgliedstaat gerichteten Entscheidungen ein von Privatpersonen erlittener Schaden dem Schaden parallel zu laufen pflege, den der betroffene Staat erleide (im Gegensatz zu der Sachlage bei an Privatpersonen gerichteten Entscheidungen, wo der vom Kläger erlittene Schaden sich normalerweise aus dem Vorteil ergebe, der dem Adressaten dieser Entscheidung erwachse); in jenem Fall bestehe demnach durchaus eine konkrete Möglichkeit, daß die Entscheidung auch von dem betroffenen Mitgliedstaat angefochten werde und daß den Privatpersonen hieraus ein mittelbarer Rechtsschutz erwachse. Drittens sei zu bemerken, daß es für die Auslegung einer Rechtsvorschrift stets auf den ihr zugrunde liegenden Sinn und Zweck ankomme; daher müsse Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag richtigerweise zweifellos dahingehend ausgelegt werden, daß die Mitgliedstaaten nicht unter den Begriff „andere Person" subsumiert werden könnten.

Ferner lasse sich nicht bestreiten, daß in einer Reihe von Fällen die Organe der Gemeinschaft Angehörige der Mitgliedstaaten nicht unmittelbar verpflichteten, sondern daß vielmehr die Mitgliedstaaten selbst, natürlich nur im Rahmen des Gemeinschaftsrechts und der Weisungen oder Ermächtigungen seitens der Organe der Gemeinschaft, derartige Verpflichtungen aussprächen. Demzufolge sei es sinnvoll, den Klageweg dem Entscheidungsweg anzupassen und es in diesen Fällen den Privatpersonen zu versagen, unmittelbar gegen die Gemeinschaftsorgane vorzugehen.

Die vorstehenden Erwägungen rechtfertigten bereits den Schluß, daß nur die Mitgliedstaaten berechtigt seien, gegen die an sie gerichteten Entscheidungen Klage zu erheben. Die Frage zu prüfen, ob derartige Entscheidungen Privatpersonen nicht „unmittelbar" betreffen, um sodann die Klagebefugnis in einigen Fällen auszuschließen und in anderen Fällen zuzulassen, scheine nicht der geeignete Weg zu sein, um das in Rede stehende Problem zu lösen, denn

ein solches Vorgehen hätte zur Folge, daß das Tatbestandsmerkmal der Unmittelbarkeit zwei miteinander kaum zu vereinigende Funktionen erfüllen müßte. Der Begriff der „Unmittelbarkeit" müßte dann nämlich sowohl für Akte gelten, die wie im vorliegenden Fall an die Mitgliedstaaten gerichtet seien, als auch für Akte der Gemeinschaft, die an andere Privatpersonen als an den Kläger gerichtet seien.

Jedenfalls stehe fest, daß in Artikel 33 Absatz 2 des EGKS-Vertrages für die Zulässigkeit einer Klage lediglich gefordert werde, daß die angefochtene Entscheidung den Kläger „betreffe", während Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag verlange, daß sie ihn „unmittelbar und individuell" betreffe.

a) Im vorliegenden Fall betreffe die angefochtene Entscheidung den Kläger nicht *unmittelbar*. Erstens stehe außer Zweifel, daß diese Entscheidung nicht nur die Importeure, sondern auch die Deutsche Bundesrepublik berühre, denn deren Interesse an einer Zollerhebung werde in Artikel 106 des Grundgesetzes ausdrücklich anerkannt. Zweitens sei darauf hinzuweisen, daß Entscheidungen im Gegensatz zu den Verordnungen in den Mitgliedstaaten nicht „unmittelbar anwendbar" seien. Sie müßten zu diesem Zweck zunächst in innerstaatliche Rechtsvorschriften transformiert werden und könnten daher Angehörige der Mitgliedstaaten nicht unmittelbar betreffen. Schließlich begründe die angefochtene Entscheidung für die Bundesrepublik keine Unterlassungspflicht: sie wiederhole und bestätige lediglich die in Artikel 23 des Vertrages enthaltene Verpflichtung. Selbst wenn man aber annehmen wolle, daß diese Entscheidung Verpflichtungen begründe, könne sie nach Artikel 189 Absatz 4 des Vertrages nur für den Adressaten verbindlich sein.

b) Außerdem betreffe die angefochtene Entscheidung die Klägerin auch nicht *individuell*. Denn nur Personen, die von einer Entscheidung in ihrer Individualität oder in ihrer besonderen Lage berührt würden, ließen sich als

individuell betroffen ansehen, wo es um die Klageberechtigung gehe. Um die Richtigkeit dieser Schlußfolgerung eindringlicher vor Augen zu führen, genüge der Hinweis, daß Artikel 184 des Vertrages die Möglichkeit ausschließe, gegen einen als Entscheidung anzusehenden Akt der Gemeinschaft eine Einrede der Unanwendbarkeit zu erheben. Daß der angegriffene Akt eine Entscheidung und keine Verordnung sei, bedeute jedoch nicht automatisch, daß er auch individuell sei. Im vorliegenden Fall betreffe die angefochtene Entscheidung „bestimmte Erzeugnisse des Gemeinsamen Marktes"; der Kreis der Betroffenen sei so abstrakt gehalten, daß die ihm zum Zeitpunkt des Erlasses der genannten Entscheidung zugehörigen Personen im Laufe der Zeit wechseln könnten. Dieser Personenkreis könne sich in der Tat im Verlauf des Jahres 1962, d. h. während der Geltungsdauer dieser Entscheidung, ändern. Dies gelte nicht nur für die Händler, welche die in Rede stehenden Produkte einführen, kaufen und verkaufen, sondern auch für die Verbraucher und Erzeuger von Clementinen oder mit diesen im Wettbewerb stehende Früchte wie Mandarinen. Andererseits betreffe die vorliegende Entscheidung nicht nur die Importeure, sondern in gleichem Maße auch die inländischen und ausländischen Produzenten sowie die Verbraucher.

— Zu der Frage, ob die Klägerin im Falle der Unzulässigkeit dieser Klage ohne Rechtsschutz sei, genüge der Hinweis, daß sie stets auf das Verfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag zurückgreifen könne, um ihre Interessen auf staatlicher Ebene gegenüber den Akten von Organen der Gemeinschaft zu wahren.

2. *Zum Antrag auf Schadensersatz*

— Der Antrag auf Schadensersatz sei zum ersten Male in der Erwiderung gestellt worden. In der Klageschrift hätte die Klägerin nämlich nur die Feststellung beantragt, daß die

Kommission verpflichtet sei, der Klägerin den ihr in Zukunft aus der angefochtenen Entscheidung entstehenden Schaden zu ersetzen. Da dieser — später fallengelassene — Antrag nicht ausreiche, um die Zulässigkeit des Antrags auf Verurteilung zum Schadensersatz zu begründen, müsse letzterer gemäß Artikel 38 § 1 Buchstabe d der Verfahrensordnung unzulässig sein. Außerdem dürfe nicht außer acht gelassen werden, daß die Klägerin die Höhe des entstandenen Schadens noch nicht endgültig angegeben habe. Falls dieser Betrag erst in der mündlichen Verhandlung beziffert werden sollte, würde die Beklagte Gefahr laufen, zu diesem Punkt nicht wirksam Stellung nehmen zu können.

Im übrigen habe die Klägerin nicht den Nachweis erbracht, daß sämtliche erforderlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Antrags im vorliegenden Falle erfüllt seien. Sie stütze sich auf eine angebliche Verletzung des Vertrages, während ein Antrag auf Schadensersatz nur zulässig sei, wenn ein Verschulden der Kommission behauptet werde. Die Verbindung des Antrags auf Schadensersatz mit dem Antrag auf Nichtigerklärung sei in dieser Form nicht möglich. Der zweite Antrag ziele nämlich darauf ab, daß die Kommission nach Aufhebung der angefochtenen Maßnahme der Bundesrepublik auferlege, ihr Verhalten zu ändern und der Klägerin die zu Unrecht erhobenen Zölle zurückzuerstatten; der erstgenannte Antrag habe aber zum Ziele, daß die Kommission selbst verurteilt werde, der Klägerin den Betrag dieser Zölle zu erstatten. Außerdem eröffne Artikel 176 Absatz 2 des Vertrages die Möglichkeit, den Antrag auf Nichtigerklärung mit einem Antrag auf Schadensersatz zu verbinden, nur für den Fall, daß der letztgenannte Antrag ein Ziel verfolge, das nicht mit den Auswirkungen der Nichtigerklärung zusammenfalle. Im vorliegenden Fall wäre die Erstattung der zu Unrecht gezahlten Zölle an die Klägerin nur die logische Folge der Aufhebung der angefochtenen Entscheidung.

Schließlich sei noch hervorzuheben, daß, falls der Schadensersatzantrag der Klägerin als zulässig angesehen wür-

de, die Zulässigkeitsbeschränkungen völlig bedeutungslos würden, denen Nichtigkeitsklagen von Privatpersonen nach Artikel 173 Absatz 2 unterworfen seien. Dies gelte besonders dann, wenn wie vorliegend die Klägerin mit ihrem Schadensersatzantrag fast genau das gleiche Ziel verfolge wie mit ihrem Antrag auf Nichtigerklärung.

Somit müsse die Klage auch insoweit für unzulässig erklärt werden, als sie diesen Schadensersatzantrag enthalte.

Die *Klägerin* weist zunächst auf ihr Interesse an einer raschen Entscheidung dieser Rechtssache durch den Gerichtshof hin und hält dann der Beklagten die nachstehenden Ausführungen entgegen:

1. *Zum Antrag auf Nichtigerklärung*

— Die angefochtene Entscheidung berühre die Klägerin wirtschaftlich ebenso wie die übrigen Importeure und Verbraucher von Clementinen. Für die Bundesrepublik Deutschland bestehe kein materieller Schaden, da es sich im vorliegenden Fall um Schutzzölle und nicht um Finanzzölle handele. Wollte man daher der Klägerin das Klagerecht gegen die streitige Entscheidung versagen und dieses Recht der deutschen Bundesregierung vorbehalten, so würde damit für materiell Geschädigte jeder Rechtsschutz vor dem Gerichtshof entfallen. Diese könnten dann auch kein deutsches Gericht anrufen, da nach Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages der Gerichtshof auf diesem Gebiet allein zuständig sei. Im übrigen sei es für einen unbeteiligten Außenstehenden völlig unverständlich, daß eine Verwaltungsbehörde wie die Kommission aus formalen Gründen eine materielle Nachprüfung ihrer Entscheidungen zu verhindern suche, denn ein solches Verhalten könne leicht zu einem unerträglichen Dirigismus führen, um so mehr, als eine solche Gefahr bei der Struktur der EWG ohnehin bestehe.

— Die Auffassung, wonach die Worte „eine andere Person" in Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages keinesfalls auf die Mitgliedstaaten bezogen werden könnten, widerspreche

einer vernünftigen Auslegung des Vertrages. Sie berücksichtige nicht den Umstand, daß im vorliegenden Falle der Schaden nicht der Bundesrepublik, sondern der Klägerin entstanden sei und daß der Vertrag ausdrücklich das Recht Dritter anerkannt habe, sich an den Gerichtshof zu wenden.

— Die Begriffe „unmittelbar" und „individuell" seien in ihrer Gesamtheit zu verstehen, denn für sich genommen sei jeder von ihnen sehr unbestimmt. Es sei auch schwierig, zwischen allgemeinem und individuellem Schaden zu unterscheiden; eine solche Unterscheidung sei dem deutschen Recht unbekannt. Selbst wenn man diese Begriffe für die Zwecke der Diskussion getrennt betrachte, sei doch festzustellen, daß der von der Klägerin erlittene Schaden *unmittelbar und individuell* sei. Er sei *unmittelbar* aus folgenden Gründen:

a) Die zur Vermeidung des in Rede stehenden Schadens erforderliche Teilaussetzung der Zölle könne von der Bundesregierung nur nach Ermächtigung durch die Kommission angeordnet werden. Somit sei die streitige Entscheidung, mit der diese Ermächtigung versagt werde, unmittelbar ursächlich für den von der Klägerin erlittenen Schaden. Die Klägerin wäre von einem Akt der Bundesrepublik nur dann betroffen, wenn diese zu den beantragten Maßnahmen ermächtigt worden wäre, es aber abgelehnt hätte, diese Maßnahmen zu ergreifen und von der erteilten Ermächtigung Gebrauch zu machen. Außerdem berührten die wirtschaftlichen Folgen des angefochtenen Aktes nur die Importeure und somit auch die Klägerin.

b) Die Bundesregierung hätte von der Ermächtigung zur Aussetzung der streitigen Zölle Gebrauch gemacht, wenn sie ihr rechtzeitig erteilt worden wäre. Die Wahrheit dieser Tatsachenbehauptung lasse sich durch Vernehmung eines Vertreters der Bundesregierung als Zeugen oder als Sachverständigen nachprüfen.

Daß der Schaden gleichzeitig auch *individuell* sei, ergebe sich aus folgenden Erwägungen:

a) Die Klage sei nicht gegen eine Verordnung des Rates, sondern gegen eine Entscheidung der Kommission gerichtet, welche im Sinne des Urteils des Gerichtshofes vom 14. Dezember 1962 Rechtswirkungen für eine begrenzte Zahl namentlich bezeichneter oder doch bestimmbarer Adressaten habe. Aus den in diesem Urteil aufgestellten Grundsätzen lasse sich der Schluß ziehen, daß die angefochtene Entscheidung einen bestimmten Kreis von Adressaten berühre. Sie betreffe in der Tat etwa 35 Importeure von Clementinen in der Bundesrepublik. Daß der Kreis dieser Betroffenen im Laufe der Zeit wechseln könne, ändere nichts an dem individuellen Charakter der Entscheidung.

b) Es sei unrichtig zu behaupten, die angefochtene Entscheidung betreffe „bestimmte Erzeugnisse des Gemeinsamen Marktes", denn Clementinen seien in der Hauptsache kein Erzeugnis dieses Marktes.

c) Der Gerichtshof habe in seinem Urteil in den verbundenen Rechtssachen 7 und 9/54 festgestellt, eine Entscheidung, durch welche eine Genehmigung erteilt werde, sei eine individuelle Entscheidung.

d) Es treffe nicht zu, daß die Klägerin in jedem Falle und in vollem Umfang den erhöhten Zoll dem Verkaufspreis aufschlagen könne. Dies sei ihr schon wegen der Härte des Wettbewerbs auf dem deutschen Fruchtmarkt nicht möglich. Daher habe die Klägerin ein individuelles, persönliches Interesse daran, daß der Zollsatz für Clementinen möglichst gering gehalten werde, denn dieser Zoll könne sich maßgeblich auf den Einkaufspreis und damit auf den Umfang der Verkäufe auswirken.

Die Klägerin verweist ferner auf die Ausführungen der Klägerin in der Rechtssache 27/62.

2. *Zum Antrag auf Schadensersatz*

Zu diesem auf Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages gestützten Antrag sei zu bemerken, daß der Klageantrag auf Feststellung der Verpflichtung der Beklagten zum Ersatz des zu

künftigen Schadens nicht mehr berechtigt erscheine, da das Jahr 1962 inzwischen abgelaufen sei; der Schaden, um den es jetzt gehe, ergebe sich aus dem Umstand, daß bisher der Klägerin noch keine Rückerstattung der Zollmehrbelastung gewährt worden sei. Der Betrag dieses Schadens belaufe sich auf ungefähr 43 265,30 DM für die Zeit vom 1. August bis zum 31. Dezember 1962. Eine genaue Berechnung sei bisher aus tatsächlichen Gründen noch nicht möglich gewesen.

ZUR BEGRÜNDETHEIT

A — *Zum Antrag auf Nichtigerklärung*

Die *Klägerin* macht drei Klagegründe geltend: Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrages und Ermessensmißbrauch.

1. *Verletzung wesentlicher Formvorschriften*

Die *Klägerin* führt hierzu aus, die Beklagte habe es teilweise bei der bloßen Wiedergabe der vom Vertrag geforderten Tatbestandsmerkmale bewenden lassen und habe weder diese Tatbestandsmerkmale noch die tatsächlichen Angaben der Bundesrepublik gewürdigt. Außerdem lasse die angefochtene Entscheidung wirtschaftliche Erwägungen vermissen und lege die Vermutung nahe, daß die Beklagte glaube, sie könne über die gestellten Anträge nach Gutdünken und absolut freiem Ermessen entscheiden.

Demgegenüber macht die *Beklagte* geltend, die Begründung einer Entscheidung brauche sich nicht damit zu befassen, andere denkbare Auslegungen zu widerlegen oder kritisch zu würdigen. Die Beklagte habe in ihrer Entscheidung die ausschlaggebenden Erwägungen erwähnt und klar angegeben, auf welche Gesichtspunkte sie sich dabei gestützt habe.

2. *Verletzung des Vertrages*

Außer auf die vorstehend dargelegten Argumente und einen Teil der im Zusammenhang mit dem Ermessensmißbrauch vorgetragenen stützt die *Klägerin* den Klagegrund der Verlet-

zung des Vertrages mit besonderem Nachdruck auf folgende Ausführungen:

— Die nach Artikel 25 Absatz 3 des Vertrages für die Erteilung der dort vorgesehenen Ermächtigung erforderlichen Voraussetzungen seien weit weniger streng als die in den Absätzen 1 und 2 dieses Artikels aufgestellten.

— In der angefochtenen Entscheidung sei die Beklagte auf den wesentlichen Punkt einer schwerwiegenden Marktstörung überhaupt nicht eingegangen. Die darin enthaltene Feststellung, daß die übrigen Mitgliedstaaten nicht in der Lage seien, mengenmäßig den Bedarf der Bundesrepublik an Clementinen zu decken, reiche jedoch bereits aus, um die Genehmigung der von der Bundesregierung beantragten Maßnahmen zu rechtfertigen.

— Mandarinen könnten nicht an die Stelle von Clementinen treten.

— Die Erhöhung des Zollsatzes werde nicht zu einer Steigerung der Wettbewerbskraft der Unternehmen der Gemeinschaft führen.

— Die angefochtene Entscheidung nehme auf die Verordnung Nr. 23 des Rates Bezug. Diese Verordnung sei jedoch am 30. Juli 1962 für die Handelsklasse extra in Kraft getreten. Daher erscheine diese Bezugnahme im vorliegenden Fall hinsichtlich der Clementineneinfuhren des Jahres 1962 nicht begründet.

— In der angefochtenen Entscheidung habe die Beklagte Artikel 29 Absatz a des Vertrages überhaupt nicht erwähnt. Der Grund hierfür liege auf der Hand: Bei Berücksichtigung des in dieser Vertragsbestimmung genannten Zieles hätte die Beklagte schwerlich ihre Ablehnung einer Ermächtigung begründen können.

— Die Entscheidung der Beklagten beschränke sich auf die wörtliche Wiedergabe von Artikel 29 Absatz b des

Vertrages, ohne anhand konkreter Umstände zu prüfen, ob er auf den Fall anwendbar sei.

— Die beantragte Genehmigung hätte die in Artikel 29 Absatz d genannten Ziele nicht beeinträchtigt.

— Die angefochtene Entscheidung verstoße auch gegen Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe d des Vertrages, denn die Erhöhung des Zollsatzes verteuere die Clementinenversorgung, die überdies nur zu 10 % aus den Ländern des Gemeinsamen Marktes erfolgen könne.

— Die streitige Entscheidung verstoße ferner gegen Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe e des Vertrages, denn aus den Berechnungen der Verbände gehe hervor, daß sich der Verbraucherpreis um 10 DM je 100 kg erhöhen werde.

— Das Vorbringen der Beklagten, daß die Teilaussetzung der Zölle nachteilige psychologische Auswirkungen auf die Schaffung neuer Pflanzungen haben würde, sei unbegründet.

Abschließend verweist die Klägerin auch noch auf das Vorbringen der Klägerinnen in den Rechtssachen 24/62 und 27/62.

Die *Beklagte* bezweifelt die Möglichkeit, eine Vertragsverletzung dann geltend zu machen, wenn, wie im vorliegenden Fall, die Verwaltungsbehörde nicht verpflichtet sei, eine bestimmte Befugnis auszuüben, sondern ihre Entscheidung nach ihrem Ermessen treffen könne. In derartigen Fällen sei nach ihrer Ansicht Ermessensmißbrauch die einzige gegenüber einem Verwaltungsakt denkbare Rüge. Für den Fall jedoch, daß der Gerichtshof gegenteiliger Auffassung sein sollte, untersucht die Beklagte den in Rede stehenden Vorwurf und macht hierzu folgendes geltend:

— Die von der Klägerin vertretene These, infolge der unzureichenden Clementinenerzeugung im Gemeinsamen Markt könne die Wettbewerbskraft dieses Marktes für die in Rede stehenden Erzeugnisse nicht gesteigert wer-

den, scheine sich gegen die Ausübung des der Kommission auf diesem Gebiet zustehenden technischen Ermessens zu richten. Außerdem übersehe die Klägerin, daß die Erreichung des von der Beklagten angestrebten Zieles, nämlich Anlegung neuer Clementinenpflanzungen und Verbesserung des Mandarinenanbaues, durch das Verbot jeder Abweichung von dem für diese Erzeugnisse geltenden Zolltarif sichergestellt werde.

— Die Behauptung der Klägerin, daß Mandarinen nicht an die Stelle von Clementinen treten könnten, werde nicht nur durch die vorliegenden Statistiken, sondern auch durch die von der Bundesrepublik selbst gemachten Angaben widerlegt.

3. *Ermessensmißbrauch*

Die *Klägerin* trägt hierzu mehrere Argumente vor, die bereits im Zusammenhang mit dem Klagegrund der Verletzung des Vertrages angeführt oder gestreift wurden. Insbesondere macht sie folgendes geltend:

— Zu der Frage, ob der Beklagten im vorliegenden Falle eine Ermessensfreiheit zustehe, brauche nur auf das diesbezügliche Vorbringen der Klägerin in der Rechtssache 34/62 verwiesen zu werden.

— Die Beklagte habe mit der angefochtenen Entscheidung erreichen wollen, daß innerhalb der Gemeinschaft Mandarinen an Stelle von Clementinen verbraucht werden sollen, wobei dahingestellt bleibe, ob die Beklagte dem Verbraucher eine bestimmte Wahl vorschreiben dürfe.

— Mit den Worten „in Betracht kommende Waren" sei in Artikel 25 Absatz 3 klar zum Ausdruck gebracht, daß bei allen Entscheidungen der Markt des Erzeugnisses in Betracht gezogen werden müsse, für das eine Zollaussetzung beantragt werde, nicht aber der gesamte Markt aller in Anhang 2 aufgeführten Waren.

— Die Unzulänglichkeit der Begründung der ablehnenden Entscheidung erwecke den Eindruck, daß die streitige

Ermächtigung aus politischen und nicht aus wirtschaftlichen Gründen versagt worden sei. Das von der Beklagten eingeschlagene Verfahren, die übrigen Mitgliedstaaten zu dem Antrag der Bundesregierung zu konsultieren, stehe im Widerspruch zu Artikel 25 Absatz 3 des Vertrages.

— Die Landwirtschaftspolitik, wie sie von der Beklagten dargestellt werde und sich auch aus der Verordnung Nr. 135 der Kommission ergebe, scheine nach Autarkiebestrebungen ausgerichtet zu sein.

— Die Auffassung der Kommission, wonach der Zolltarif eine Einheit sei und nicht ohne zwingenden Grund mit Ausnahmen durchlöchert werden dürfe, könne gegenüber Artikel 25 Absatz 3 des Vertrages nicht durchgreifen.

— Die Prüfung anderer nach Artikel 25 Absatz 3 des Vertrages ergangener Entscheidungen lasse den Schluß zu, daß die auf Grund dieser Bestimmungen gestellten Anträge oft zum Gegenstand von „Kompensationsgeschäften" gemacht würden.

Die *Beklagte* tritt diesem Vorbringen wie folgt entgegen:

— Die in Artikel 25 Absatz 3 des Vertrages genannte Voraussetzung für die Gewährung einer Zollaussetzung, daß nämlich diese Ermächtigung „auf dem Markt der in Betracht kommenden Waren keine schwerwiegenden Störungen" zur Folge habe, sei nicht die einzige Voraussetzung für die Anwendung des genannten Artikels.

Daß der Beklagten eine Ermessensfreiheit zustehe, ergebe sich einerseits aus einem Vergleich des Wortlautes von Artikel 25 Absatz 3 des Vertrages mit dem der Absätze 1 und 2, in denen das Wort „kann" nicht vorkomme, und andererseits aus dem Umstand, daß Absatz 3 für landwirtschaftliche Produkte gelte und somit die Land-

wirtschaftspolitik der Gemeinschaft berühre, für die der EWG-Vertrag nur bestimmte Ziele als verbindlich vorgeschrieben habe, während er die Gestaltung der erforderlichen Maßnahmen späteren Verhandlungen und Entscheidungen vorbehalten habe.

— Bei der Ausübung dieses Ermessens habe die Beklagte keineswegs nach Gutdünken gehandelt, sondern sich an die Ziele gehalten, die ihr in Artikel 29 und 39 des Vertrages vorgeschrieben seien.

— Was insbesondere das in Artikel 29 Buchstabe a des Vertrages genannte Ziel angehe, so habe die Kommission, da die Gemeinschaft als einheitliches Ganzes zu behandeln sei, den Handel sämtlicher Mitgliedstaaten der Gemeinschaft mit dritten Ländern berücksichtigen müssen.

— Die Beklagte habe sich auch von dem in Artikel 29 Buchstabe b des Vertrages genannten Ziel leiten lassen. Dieses Ziel werde auch in Artikel 110 Absatz 2 des Vertrages genannt, der sich auf die gemeinsame Handelspolitik bezieht.

— Der ständig steigende Clementinenabsatz sei durch die Erhöhung der Zölle bisher nicht nennenswert beeinflußt worden.

— Ebenso habe die Beklagte auch die Ziele des Artikels 29 Buchstabe d des Vertrages beachtet.

— Das Vorbringen zu Artikel 29 Buchstabe b des Vertrages gelte auch für Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe a.

— Zu Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe b sei festzustellen, daß sich eine angemessene Lebenshaltung der Landwirtschaftsbevölkerung vor allem aus der Rationalisierung der Erzeugung ergeben müsse.

— Die in Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe c und d genannten Ziele hätten im vorliegenden Fall keine wesentliche Bedeutung.

— Die durch die Anwendung des Zolltarifs hervorgerufene Preiserhöhung ermögliche Lieferungen an die Verbraucher zu noch vernünftigen Preisen.

— Keine Bestimmung der Artikel 25, 29 oder 39 des Vertrages untersage es der Kommission, die Auswirkungen zu berücksichtigen, die von Entscheidungen nach Artikel 25 Absatz 3 auf den Markt derjenigen Waren ausgehen, mit denen die Waren, für die die Zollaussetzung beantragt ist, im Wettbewerb stehen.

— Schließlich führe die Klägerin keine Tatsachen an, um den Vorwurf der willkürlichen und diskriminierenden Behandlung zu substantiieren.

B — *Zum Antrag auf Schadensersatz*

Die *Klägerin* trägt vor, sie habe ihren Schaden nur annähernd auf etwa 43 265,30 DM schätzen können, denn es sei ihr aus tatsächlichen Gründen noch nicht möglich gewesen, alle Berechnungen für das Jahr 1962 fertigzustellen.

Da die Verluste aus den Verkäufen höher gewesen seien, habe die höhere Zollbelastung nicht abgewälzt werden können.

Die Frage der Abwälzung dieser Belastung auf andere Personen sei im übrigen bereits in den Anträgen auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung über die Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen Entscheidung erörtert worden.

Die *Beklagte* führt demgegenüber die nachstehenden Argumente an:

— Der gemäß Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages gestellte Antrag auf Schadensersatz werde auf eine Entscheidung der Kommission zurückgeführt, die nicht rechtswidrig sei.

— Das deutsche, belgische und italienische Recht wie auch die Rechtsprechung des Gerichtshofes verlangten als Voraussetzung für die Begründetheit einer Schadens-

ersatzklage, daß die Verwaltungsbehörde eine zum Schutz des Klägers bestehende Rechtsvorschrift verletzt habe. Im vorliegenden Fall habe die Klägerin nicht angegeben, um welche Rechtsnorm es sich dabei handeln solle; es wäre irrig anzunehmen, daß Artikel 25 Absatz 3 des Vertrages zum Schutz der Importeure geschaffen worden sei.

— Der Antrag auf Schadensersatz habe die Erstattung der als Zoll gezahlten Beträge zum Ziel. Der Schadensersatzanspruch nach Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages könne jedoch nicht auf eine solche Erstattung gerichtet sein, denn diese ergebe sich nur als logische Folge der Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung für den Fall, daß die Klage als zulässig und begründet angesehen werde.

IV — Verfahren

Am 16. August 1962 hat die Klägerin die Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen Entscheidung beantragt. Einen zweiten, auf das gleiche Ziel gerichteten Antrag hat sie am 6. Dezember 1962 beim Gerichtshof eingereicht. Die beiden Anträge auf Erlaß einstweiliger Anordnungen sind durch Verfügungen des Präsidenten vom 31. August und 21. Dezember 1962 abgelehnt worden.

Mit Schriftsatz vom 28. August 1962 hat die Beklagte auf Grund von Artikel 91 der Verfahrensordnung eine prozeßhindernde Einrede erhoben. Durch Beschluß des Gerichtshofes vom 24. Oktober 1962 ist die Entscheidung über die genannte Einrede dem Endurteil vorbehalten worden.

Am 6. Dezember 1962 hat der Gerichtshof beschlossen, die Parteien zur Zulässigkeit des in der Klageschrift enthaltenen Antrags auf Beiladung der Bundesrepublik Deutschland in mündlicher Verhandlung zu hören. In einem am 21. Dezember

1962 eingereichten Schriftsatz hat die Klägerin diesen Antrag zurückgenommen. Durch Beschluß vom 24. Januar 1963 hat der Gerichtshof festgestellt, daß der genannte Antrag in der Hauptsache erledigt ist.

In der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin den ihr entstandenen Schaden auf 39 414,01 DM berechnet.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

I — Zum Antrag auf Nichtigerklärung

ZUR ZULÄSSIGKEIT

Nach Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag „kann jede natürliche oder juristische Person . . . gegen diejenigen Entscheidungen Klage erheben, die, obwohl sie . . . als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen". Die Beklagte macht geltend, daß die Worte „andere Person" sich nicht auf die Mitgliedstaaten in ihrer Eigenschaft als Hoheitsträger beziehen; Privatpersonen könnten daher keine Nichtigkeitsklage gegen an derartige Adressaten gerichtete Entscheidungen der Kommission oder des Rates erheben.

Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages läßt jedoch ganz allgemein Klagen von Privatpersonen gegen solche Entscheidungen zu, die sie unmittelbar und individuell betreffen, obwohl sie an eine „andere Person" gerichtet sind. Die Bedeutung dieses Ausdrucks wird in der Vorschrift weder näher umschrieben noch eingeschränkt. Wortlaut und grammatikalischer Sinn rechtfertigen die weiteste Auslegung. Im übrigen dürfen die Bestimmungen des Vertrages über das Klagerecht nicht restriktiv interpretiert werden. Angesichts des Schweigens des Vertrages kann der genannten Vorschrift daher kein einschränkender Sinn beigelegt werden.

Die Auffassung der Beklagten ist nach alledem nicht begründet.

Die Beklagte macht ferner geltend, die angefochtene Entscheidung sei ihrem Wesen nach eine in Form einer individuellen Entscheidung ergangene Verordnung; aus diesem Grunde sei sie der Anfechtung im Klagewege durch Einzelpersonen genauso entzogen wie Rechtssetzungsakte mit allgemeiner Geltung.

Nach den Artikeln 189 und 191 des Vertrages sind die Entscheidungen jedoch dadurch gekennzeichnet, daß sie sich an eine begrenzte Zahl von Personen richten. Um feststellen zu können, ob eine Entscheidung vorliegt, ist also zu prüfen, ob die Maßnahme bestimmte Personen betrifft. Die umstrittene Entscheidung ist an die Regierung der Bundesrepublik Deutschland gerichtet und versagt ihr die Ermächtigung zur teilweisen Zollaussetzung für bestimmte, aus dritten Ländern eingeführte Erzeugnisse. Die angefochtene Maßnahme ist daher als eine Entscheidung anzusehen, die eine bestimmte Person bezeichnet und nur für diese verbindlich ist.

Nach Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages können Privatpersonen Nichtigkeitsklage gegen diejenigen Entscheidungen erheben, die, obwohl sie an eine andere Person gerichtet sind, sie unmittelbar und individuell betreffen. Im vorliegenden Fall bestreitet die Beklagte, daß die umstrittene Entscheidung die Klägerin unmittelbar und individuell betreffe.

Zunächst ist zu prüfen, ob die zweite Prozeßvoraussetzung erfüllt ist; denn die Frage nach dem unmittelbaren Betroffensein erübrigt sich, wenn die genannte Entscheidung die Klägerin nicht individuell betrifft.

Wer nicht Adressat einer Entscheidung ist, kann nur dann geltend machen, von ihr individuell betroffen zu sein, wenn die Entscheidung ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten. Im vorlie-

genden Fall wird die Klägerin durch die umstrittene Entscheidung in ihrer Eigenschaft als Importeur von Clementinen betroffen, also im Hinblick auf eine kaufmännische Tätigkeit, die jederzeit durch jedermann ausgeübt werden kann und daher nicht geeignet ist, die Klägerin gegenüber der angefochtenen Entscheidung in gleicher Weise zu individualisieren wie den Adressaten.

Nach alledem ist der Antrag auf Nichtigerklärung unzulässig.

II — Zum Antrag auf Schadensersatz

ZUR ZULÄSSIGKEIT

Die Beklagte trägt vor, der Antrag auf Schadensersatz sei gemäß Artikel 38 § 1 Buchstabe d der Verfahrensordnung unzulässig, weil er erstmals in der Erwiderung und somit verspätet gestellt worden sei.

Die Klägerin hat jedoch in der Klageschrift einen Feststellungsantrag gestellt, der den aus der angefochtenen Entscheidung etwa entstehenden Schaden zum Gegenstand hat. Im Laufe des schriftlichen und mündlichen Verfahrens hat sie diesen Antrag präzisiert und den Schaden beziffert. Der Antrag auf Schadensersatz kann daher als Präzisierung des in der Klageschrift gestellten Antrags angesehen werden. Er ist somit nach Artikel 38 § 1 Buchstabe 2 der Verfahrensordnung zulässig.

ZUR BEGRÜNDETHEIT

Der Antrag der Klägerin ist auf die Zahlung einer Entschädigung in Höhe des Betrages gerichtet, den sie auf Grund der mit dem Antrag auf Nichtigerklärung angefochtenen Entscheidung an Zöllen und Umsatzsteuern zu bezahlen hatte. Der angebliche Schaden der Klägerin beruht demnach auf dieser

Entscheidung; der Antrag auf Schadensersatz hat in Wirklichkeit die Beseitigung der Rechtswirkungen zum Ziel, welche die angefochtene Entscheidung für die Klägerin hatte.

Im vorliegenden Fall ist die angefochtene Entscheidung nicht für nichtig erklärt worden. Ein nicht für nichtig erklärter Verwaltungsakt kann aber als solcher keinen Amtsfehler darstellen, durch den die Verwaltungsunterworfenen verletzt würden. Diese können daher aus einem solchen Verwaltungsakt keine Schadensersatzansprüche herleiten. Der Gerichtshof kann nicht auf dem Wege über eine Schadensersatzklage die Rechtswirkungen einer Entscheidung, die nicht für nichtig erklärt worden ist, durch Urteilsspruch beseitigen.

Der Antrag der Klägerin ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

III — Kosten

Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrer Klage unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Auf Grund der Prozeßakten,

nach Anhörung des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,

auf Grund der Artikel 173 Absatz 2, 176, 189, 191 und 215 Absatz 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

auf Grund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes, das dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als Anlage beigefügt ist,

auf Grund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere ihres Artikels 69 § 2,

hat

DER GERICHTSHOF

unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge für Recht erkannt und entschieden:

1. **Der Antrag auf Nichtigerklärung wird als unzulässig abgewiesen.**
2. **Der Antrag auf Schadensersatz wird als unbegründet abgewiesen.**
3. **Die Klägerin wird zur Tragung der Kosten des Rechtsstreits verurteilt.**

Luxemburg, den 15. Juli 1963

DONNER DELVAUX LÉCOURT

HAMMES ROSSI TRABUCCHI STRAUSS

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Juli 1963.

Der Kanzler *Der Präsident*

A. VAN HOUTTE A. M. DONNER