



Der Fall Union de Pequeños Agricultores

EuGH, Rs. C-50/00 P (Union de Pequeños Agricultores), Urteil des Gerichtshofs vom 25. Juli 2002

Zuletzt abgedruckt in: Pechstein, Entscheidungen des EuGH, Kommentierte Studienauswahl, 5. Auflage 2009, S. 331 (Fall Nr. 120)

1. Vorbemerkungen

Die auf die Plaumann-Entscheidung des EuGH zurückgehende Auslegung der individuellen Betroffenheit durch den EuGH ist vielfach als zu eng kritisiert worden. In den Schlussanträgen zu der hier dargestellten Entscheidung ist der Generalanwalt ausführlich auf diese Kritik eingegangen und hat dem EuGH unter Berufung auf das Gemeinschaftsgrundrecht auf effektiven Rechtsschutz eine erweiternde Auslegung des Begriffes der individuellen Betroffenheit vorgeschlagen. Das EuG (Rs. T-177/01 – Jégo-Quéré – Slg. 2002, S. II-2365) bejahte bereits unter Bezugnahme auf den Generalanwalt eine erweiternde Auslegung jedenfalls für die Fälle, in denen der Kläger im Wege der Nichtigkeitsklage eine Verordnung angreift, die keines weiteren nationalen oder gemeinschaftsrechtlichen Vollzugsaktes mehr bedarf, sondern selbst unmittelbar in die Rechte des Klägers eingreift oder ihm Pflichten auferlegt. Mit seiner Entscheidung in der Rechtssache Unión de Pequeños Agricultores ist der EuGH den Vorschlägen des Generalanwalts nicht gefolgt und hat damit auch der Auslegung dieser Zulässigkeitsvoraussetzung durch das EuG eine deutliche Absage erteilt. Der EuGH bestätigt damit vollumfänglich seine ständige Rechtsprechung zur individuellen Betroffenheit. Auch in den Fällen, in denen mangels nationaler Durchführungsakte eine (echte) Verordnung unmittelbare Rechtswirkungen für Einzelne hat, besteht mithin keine Anfechtungsmöglichkeit vor den Gemeinschaftsgerichten. Rechtsschutz auch gegen solche Akte ist vor den mitgliedstaatlichen Gerichten zu erlangen, die – bei Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der Verordnung – dem EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens die Gültigkeitsfrage vorzulegen verpflichtet sind (Fall 102 – Foto-Frost). Die Mitgliedstaaten müssen hierfür ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorsehen, dass auch in dieser Konstellation die Einhaltung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz gewährleistet. Diese Auslegung hat der EuGH in der Entscheidung über das Rechtsmittel der Kommission in der Rechtssache Jégo-Quéré (C-263/02 P, Slg.2002, S. II-2365) bestätigt und die anderweitige Auffassung des EuG darin ausdrücklich zurückgewiesen. Nach dieser Entscheidung gilt dies selbst dann, wenn im nationalen Recht kein geeigneter Rechtsbehelf vorgesehen ist – im deutschen Recht käme insoweit allerdings die allgemeine Feststellungsklage in Betracht – und der Einzelne daher zunächst gegen die Verordnung verstoßen müsste, um in einem gegen ihn gerichteten Sanktionsverfahren die Rechtswidrigkeit der Verordnung rügen zu können.

2. Sachverhalt

Die Rechtsmittelführerin, ein Berufs- und Interessenverband von kleinen spanischen Landwirtschaftsbetrieben, der nach spanischem Recht Rechtspersönlichkeit besitzt, hat eine Klage auf Nichtigerklärung einer Verordnung des Rates, durch die u.a. die gemeinsame Marktorganisation für Olivenöl geändert wurde, bei dem Gericht erster Instanz eingereicht. Im Wesentlichen behauptete sie, dass die streitige Verordnung die Begründungspflicht gemäß Art. 253 EG nicht erfülle, dass sie nicht zu den in Art. 33 EG genannten Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik beitrage und dass sie den in Art. 34 Abs. 3 EG verankerten Grundsatz der Gleichbehandlung von Erzeugern und Verbrauchern, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, das Recht auf Berufsausübung und das Eigentumsrecht verletze. Das EuG kam zu dem Ergebnis, dass die Klägerin von der angefochtenen Verordnung nicht individuell betroffen sei und die Klage wurde abgewiesen. Daraufhin hat die Klägerin ein Rechtsmittel gegen den Beschluss des EuG beim EuGH eingelegt. Das Rechtsmittel wurde vom Gerichtshof zurückgewiesen.

3. Aus den Entscheidungsgründen

35 Im Rahmen von Artikel 173 EG-Vertrag kann somit eine Verordnung als Handlung allgemeiner Geltung von keinem anderen Rechtssubjekt als den Organen, der Europäischen Zentralbank und den Mitgliedstaaten angefochten werden (in diesem Sinne Urteil vom 6. März 1979 in der Rechtssache 92/78, Simmenthal/Kommission, Slg. 1979, 777, Randnr. 40).

36 Eine Handlung allgemeiner Geltung wie eine Verordnung kann allerdings unter Umständen bestimmte natürliche oder juristische Personen individuell betreffen und damit ihnen gegenüber Entscheidungscharakter haben (vgl. u.a. Urteile vom 16. Mai 1991 in der Rechtssache C-358/89, Extramet Industrie/Rat, Slg. 1991, I-2501, Randnr. 13, vom 18. Mai 1994 in der Rechtssache C-309/89, Codorniu/Rat, Slg. 1994, I-1853, Randnr. 19, und vom 31. Mai 2001 in der Rechtssache C-41/99 P, Sadam Zuccherifici u.a./Rat, Slg. 2001, II-4239, Randnr. 27). Dies ist dann der Fall, wenn die fragliche Handlung eine natürliche oder juristische Person wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder wegen besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und sie dadurch in ähnlicher Weise individualisiert wie einen Adressaten (vgl. u.a. Urteile vom 15. Juli 1963 in der Rechtssache 25/62, Plaumann/Kommission, Slg. 1963, 213, 238, und vom 22. No-

vember 2001 in der Rechtssache C-452/98, Niederlande Antillen/Rat, Slg. 2001, I-8973, Randnr. 60).

37 Eine natürliche oder juristische Person, die diese Voraussetzung nicht erfüllt, kann keinesfalls Nichtigkeitsklage gegen eine Verordnung erheben (vgl. insoweit Beschluss CNPAAP/Rat, Randnr. 38).

38 Die Europäische Gemeinschaft ist jedoch eine Rechtsgemeinschaft, in der die Handlungen ihrer Organe darauf hin kontrolliert werden, ob sie mit dem EG-Vertrag und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, zu denen auch die Grundrechte gehören, vereinbar sind.

39 Die Einzelnen müssen daher einen effektiven gerichtlichen Schutz der Rechte in Anspruch nehmen können, die sie aus der Gemeinschaftsrechtsordnung herleiten, wobei das Recht auf einen solchen Schutz zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehört, die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben. Dieses Recht ist auch in den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert (vgl. u.a. Urteile vom 15. Mai 1986 in der Rechtssache 222/84, Johnston, Slg. 1986, 1651, Randnr. 18, und vom 27. November 2001 in der Rechtssache C-424/99, Kommission/Österreich, Slg. 2001, I-9285, Randnr. 45).

40 Der EG-Vertrag hat mit den Artikeln 173 und 184 (jetzt Art. 241 EG) einerseits und Art. 177 andererseits ein vollständiges System von Rechtsbehelfen und Verfahren geschaffen, das die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe, mit der der Gemeinschaftsrichter betraut wird, gewährleisten soll (in diesem Sinne Urteil Les Verts/Parlament, Randnr. 23). Nach diesem System haben natürliche oder juristische Personen, die wegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen des Artikels 173 Absatz 4 EG-Vertrag Gemeinschaftshandlungen allgemeiner Geltung nicht unmittelbar anfechten können, die Möglichkeit, je nach den Umständen des Falles die Ungültigkeit solcher Handlungen entweder inzident nach Artikel 184 EG-Vertrag vor dem Gemeinschaftsrichter oder aber vor den nationalen Gerichten geltend zu machen und diese Gerichte, die nicht selbst die Ungültigkeit der genannten Handlungen feststellen können (vgl. Urteil vom 22. Oktober 1987 in der Rechtssache 314/85, Foto-Frost, Slg. 1987, 4199, Randnr. 20), zu veranlassen, dem Gerichtshof insoweit Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen.

41 Es ist somit Sache der Mitgliedstaaten, ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorzusehen, mit dem die Einhaltung des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewährleistet werden kann.

42 In diesem Rahmen haben die nationalen Gerichte gemäß dem in Artikel 5 EG-Vertrag aufgestellten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit die nationalen Verfahrensvorschriften über die Einlegung von Rechtsbehelfen möglichst so auszulegen und anzuwenden, dass natürliche und juristische Personen die Rechtmäßigkeit jeder nationalen Entscheidung oder anderen Maßnahme, mit der eine Gemeinschaftshandlung allgemeiner Geltung auf sie angewandt wird, gerichtlich anfechten und sich dabei auf die Ungültigkeit dieser Handlung berufen können.

43 Insoweit ist, wie der Generalanwalt in den Nummern 50 bis 53 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, festzustellen, dass einer Auslegung des Rechtsschutzsystems nicht gefolgt werden kann, wie sie die Rechtsmittelführerin vertritt und nach der eine Direktklage mit dem Ziel der Nichtigerklärung beim Gemeinschaftsrichter möglich sein soll, soweit nach einer konkreten Prüfung der nationalen Verfahrensvorschriften durch diesen Richter dargetan werden kann, dass diese Vorschriften es dem Einzelnen nicht gestatten, eine Klage zu erheben, mit der er die Gültigkeit der streitigen Gemeinschaftshandlung in Frage stellen kann. Denn eine solche Regelung würde es in jedem Einzelfall erforderlich machen, dass der Gemeinschaftsrichter das nationale Verfahrensrecht prüft und auslegt, was seine Zuständigkeit im Rahmen der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Gemeinschaftshandlungen überschreiten würde.

44 Schließlich ist zu bemerken, dass nach dem durch den EG-Vertrag geschaffenen System der Rechtmäßigkeitskontrolle eine natürliche oder juristische Person nur dann Klage gegen eine Verordnung erheben kann, wenn sie nicht nur unmittelbar, sondern auch individuell betroffen ist. Diese Voraussetzung ist zwar im Licht des Grundsatzes eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes unter Berücksichtigung der verschiedenen Umstände, die einen Kläger individualisieren können, auszulegen (vgl. z.B. Urteil vom 2. Februar 1988 in den Rechtssachen 67/85, 68/85 und 70/85, Van der Kooy u.a./Kommission, Slg. 1988, 219, Randnr. 14, sowie Urteile Extramet Industrie/Rat, Randnr. 13, und Codorniu/Rat, Randnr. 19); doch kann eine solche Auslegung nicht, ohne dass die den Gemeinschaftsgerichten durch den Vertrag verliehenen Befugnisse überschritten würden, zum Wegfall der fraglichen Voraussetzung, die ausdrücklich im EG-Vertrag vorgesehen ist, führen.

45 Auch wenn ein anderes System der Rechtmäßigkeitskontrolle der Gemeinschaftshandlungen allgemeiner Geltung als das durch den ursprünglichen Vertrag geschaffene, das in seinen Grundzügen nie geändert wurde, sicherlich vorstellbar ist, so wäre es doch Sache der Mitgliedstaaten, das derzeit geltende System gegebenenfalls gemäß Art. 48 EU zu reformieren.