

2. Eine Maßnahme verliert ihren Verordnungscharakter nicht dadurch, daß sich diejenigen Personen, auf die sie in einem gegebenen Zeitpunkt anzuwenden ist, der Zahl nach oder sogar namentlich bestimmen lassen, sofern

nur feststeht, daß sie nach ihrer Zweckbestimmung aufgrund eines objektiven Tatbestands rechtlicher oder tatsächlicher Art anwendbar ist, den sie bestimmt.

In der Rechtssache 231/82

SPIJKER KWASTEN B. V., mit Sitz in Beverwijk, Niederlande, vertreten durch Rechtsanwalt A. F. de Savornin Lohman, Brüssel, und Rechtsanwalt I. G. F. Cath, Rotterdam, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt Lambert H. Dupong, Luxemburg, 14a, rue des Bains,

Klägerin,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Gilsdorf als Bevollmächtigten im Beistand von Pieter Jan Kuyper, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Oreste Montalto, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg,

Beklagte,

wegen — im gegenwärtigen Verfahrensstadium — Zulässigkeit einer gemäß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag erhobenen Klage auf Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 7. Juli 1982, mit welcher die Kommission das Königreich Belgien, das Großherzogtum Luxemburg und das Königreich der Niederlande ermächtigt hat, Bürsten, Tarifnummer ex 96.01 des Gemeinsamen Zolltarifs, mit Ursprung in der Volksrepublik China, die sich in den übrigen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden, von der Gemeinschaftsbehandlung auszuschließen (ABl. C 171, S. 12),

erläßt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten U. Everling, der Richter Y. Galmot und C. Kakouris,

Generalanwalt: S. Rozès

Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Die Klägerin, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung Spijker Kwasten B.V. in Beverwijk (Niederlande), importiert Bürsten, Pinsel und ähnliche Erzeugnisse im Sinne der Tarifnummer ex 96.01 des Gemeinsamen Zolltarifs namentlich mit Herkunft aus der Volksrepublik China. Sie ist der einzige in den Benelux-Staaten niedergelassene Importhändler, der regelmäßig Bürsten mit Ursprung in diesem Land einführt. Am 18. Juni 1982 beantragte Spijker Kwasten B.V. bei den niederländischen Behörden ein Einfuhrpapier für einen Posten aus der Volksrepublik China stammender Bürsten, die aus der Bundesrepublik Deutschland eingeführt werden sollten.

Mit Schreiben vom 29. Juni 1982 antwortete die zuständige niederländische Behörde, der Antrag könne nicht sofort bearbeitet werden, da bezüglich dieser Erzeugnisse ein Antrag auf Ermächtigung zu Schutzmaßnahmen im Sinne von Artikel 115 des Vertrages bei der Kommission anhängig sei. Weiter heißt es in dem Schreiben: „Wenn diesem Antrag stattgegeben würde, würde das zum Abschluß der Einfuhr der gesamten Erzeugnisse von der Gemeinschaftsbehandlung führen.“

2. Für die Einfuhr der betreffenden Erzeugnisse aus der Volksrepublik China galten zur Zeit der dem Rechtsstreit zugrunde liegenden Vorgänge namentlich folgende Bestimmungen:

Einerseits bestimmt Artikel 1 der aufeinanderfolgenden Verordnungen Nr. 2532/78 des Rates vom 16. Oktober 1978 und Nr. 1766/82 des Rates vom 30. Juni 1982 zur Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die Einfuhr aus der Volksrepublik China (ABl. L 306, S. 1, und L 195, S. 21), daß die Einfuhr unter anderem von Erzeugnissen der Tarifstellen 96.01 A (Besen usw.) und 96.01 B II (Bürsten, die Maschinenteile sind) des Gemeinsamen Zolltarifs in die Gemeinschaft unbeschadet abweichender Regelungen keiner mengenmäßigen Beschränkung unterliegt. Demgegenüber werden die anderen Erzeugnisse der Tarifnummer 96.01 und damit auch der Tarifstellen B I (Zahnbürsten) und B III (andere Bürsten, Pinsel usw.) nicht von dieser Bestimmung erfaßt.

Andererseits bestimmt Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3286/80 des Rates vom 4. Dezember 1980 über die Einfuhrregelungen gegenüber Staatshandelsländern (ABl. L 353, S. 1), daß bestimmte, in den zollrechtlichen freien Verkehr überzuführende Waren der Tarifstellen 96.01 B I oder 96.01 B III mit Ursprung in Staatshandelsländern in gewissen Mitgliedstaaten, darunter den Benelux-Staaten, mengenmäßigen Beschränkungen unterworfen werden könnten.

3. Am 7. Juli 1982 erließ die Kommission die angefochtene Entscheidung

(Abl. C 171, S. 12) auf der Grundlage des Artikels 115 EWG-Vertrag und in Übereinstimmung mit Artikel 3 ihrer Entscheidung 80/47 vom 20. Dezember 1979 betreffend Überwachungs- und Schutzmaßnahmen, zu denen die Mitgliedstaaten bei der Einfuhr bestimmter aus dritten Ländern stammender und in einem anderen Mitgliedstaat im freien Verkehr befindlicher Waren ermächtigt werden können (Abl. L 16, S. 14). Die Entscheidung vom 7. Juli 1982 ermächtigt das Königreich Belgien, das Großherzogtum Luxemburg und das Königreich der Niederlande während eines bis zum 31. Dezember 1982 laufenden Zeitraums die aus der Volksrepublik China stammenden und in den übrigen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befindlichen Bürsten — Tarifnummer ex 96.01 des Gemeinsamen Zolltarifs —, für die nach dem 25. Juni 1982 Einfuhrpapiere beantragt wurden, von der Gemeinschaftsbehandlung auszunehmen.

Die fragliche Entscheidung betrifft somit nicht den Antrag auf Erteilung eines Einfuhrpapiers, um den es im vorliegenden Fall geht. Wie sich nämlich aus der Akte ergibt, haben die zuständigen niederländischen Behörden der Klägerin das begehrte Einfuhrpapier erteilt. Diese fühlt sich gleichwohl durch die Entscheidung beschwert, da sie zukünftige Einfuhren beeinträchtigt.

4. Mit am 8. September 1982 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangener Klageschrift hat die Klägerin gemäß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag Klage auf Aufhebung der oben genannten Entscheidung der Kommission erhoben.

Die Kommission hat die Einrede der Unzulässigkeit gemäß Artikel 91 der Verfahrensordnung erhoben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Gene-

ralanwalts am 23. Februar 1983 beschlossen, die vorliegende Rechtssache in Anwendung von Artikel 95 der Verfahrensordnung an die Dritte Kammer zu verweisen und die mündliche Verhandlung über die Einrede der Unzulässigkeit ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

- die Klage für unzulässig zu erklären,
- die Klägerin zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Die *Klägerin* beantragt,

- die erhobene Einrede zu verwerfen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien zur Zulässigkeit der Klage

1. Die *Kommission* macht geltend, die fragliche Entscheidung sei an die Benelux-Staaten gerichtet. Unter diesen Umständen sei die Klage nach Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages nur zulässig, wenn die Entscheidung die Klägerin unmittelbar und individuell betreffe.

Die Kommission führt in erster Linie aus, die Entscheidung betreffe die Firma Spijker Kwasten nicht unmittelbar, da sie lediglich eine Ermächtigung für die Benelux-Staaten enthalte, denen es freistehe, davon Gebrauch zu machen oder nicht. Insofern sei der vorliegende Fall anders gelagert als die Rechtssache Bock (62/70, Urteil vom 23. November 1971, Slg. 1971, 897), da die hier erteilte Ermächtigung nicht den Antrag der Klägerin betreffe. Hieraus folge, daß die Entscheidung einerseits die Klägerin hinsichtlich des vorliegenden Antrags auf Erteilung eines Einfuhrpapiers nicht be-

schwere und andererseits hinsichtlich möglicher zukünftiger Anträge den Charakter einer bloßen Ermächtigung be-
sitze.

In zweiter Linie führt die Kommission aus, die Klägerin sei nicht individuell betroffen. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 15. Juli 1973 (Plaumann, Rechtssache 25/62, Slg. 1963, 211) festgestellt, daß ein Dritter von einer an einen anderen gerichteten Entscheidung nur dann individuell betroffen sei, „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 vorliegenden Fall sei die Firma Spijker Kwasten während der Geltungsdauer der Entscheidung von dieser in gleicher Weise betroffen wie alle anderen Importeure von aus China stammenden Bürsten und Pinseln.

An dieser Schlußfolgerung ändere die Tatsache nichts, daß die Firma Spijker Kwasten der einzige im Benelux-Raum niedergelassene Importhändler sei, der regelmäßig aus der Volksrepublik China stammende Bürsten in die Niederlande einführe. In dieser Hinsicht macht die Kommission insbesondere geltend, die angefochtene Entscheidung besitze allgemeine wirtschaftliche Tragweite, da sie einen Bereich der Wirtschaft der Benelux-Länder gegen die durch Einfuhren aus der Volksrepublik China entstandene Konkurrenz schützen solle. Überdies könne das Gewerbe eines Importeurs von Bürsten und Pinseln von jedermann ausgeübt werden. Schließlich reiche dafür, daß die Klägerin unmittelbar und individuell betroffen sei, nicht aus, daß die fragliche Entscheidung lediglich die Wettbewerbslage auf dem niederländischen Markt betreffe.

2. Die Firma *Spijker Kwasten B.V.* führt zunächst aus, Artikel 173 des Vertrages solle in jedem konkreten Fall einer rechtswidrigen Maßnahme der Kommission einen wirksamen Rechtsschutz für die durch diese Maßnahme beeinträchtigten Belange sicherstellen. Folglich könne diese Bestimmung nicht restriktiv ausgelegt werden.

Die Klägerin tritt sodann der Ansicht der Kommission entgegen, sie sei nicht unmittelbar und individuell betroffen.

Insoweit macht sie zunächst geltend, die Entscheidung betreffe sie individuell. Zum einen stehe der Ermächtigungsantrag der Niederlande im Zusammenhang mit einem Einfuhrgeschäft der Firma Spijker Kwasten. Zum anderen beeinträchtige die Entscheidung ausschließlich die Stellung der Klägerin, die der einzige im Benelux-Raum niedergelassene Importhändler sei, der regelmäßig Bürsten aus der Volksrepublik China in die Niederlande einführe.

Das Urteil vom 2. Juli 1964 (Glucoseries Réunies, Rechtssache 1/64, Slg. 1964, 883) treffe auf den vorliegenden Fall nicht zu. Zwar habe der Gerichtshof in diesem Urteil eine Klage auf Aufhebung einer Entscheidung, welche die Ermächtigung zur Erhebung einer Einfuhrabgabe enthielt, als unzulässig abgewiesen. Aus der Begründung dieses Urteils gehe jedoch hervor, daß — im Gegensatz zum vorliegenden Fall — jene Entscheidung die Einfuhren aus der gesamten Gemeinschaft habe betreffen sollen und sich also nicht auf einen einzigen Mitgliedstaat als Herkunftsland beschränkt habe.

Hingegen ließen die Urteile vom 1. Juli 1965 (Toepfer, verbundene Rechtssachen 106 und 107/63, Slg. 1965, 547) und vom 23. November 1971 (Bock, Rechtssache 62/70, Slg. 1971, 897) erkennen, daß eine Klage, die sich gegen eine Er-

mächtigung zum Ergreifen von Schutzmaßnahmen richte, die Voraussetzung des individuellen Betroffenseins des Klägers zumindest dann erfülle, wenn die Kommission habe wissen können, daß bestimmte Personen aus einer allgemein und abstrakt umschriebenen Gruppe in ihrer Rechtsstellung besonders betroffen würden. Die Klägerin räumt ein, daß die niederländischen Behörden tatsächlich ein Einfuhrpapier für den fraglichen Posten Bürsten ausgestellt hätten; sie macht jedoch geltend, die Entscheidung sei ausdrücklich gegen sie gerichtet.

Bezüglich der Voraussetzung, daß der Kläger unmittelbar betroffen sein müsse, legt die Firma Spijker Kwasten dar, die Rechtsprechung des Gerichtshofes habe sich von einer rein formalen Betrachtungsweise hin zu einer stärkeren Beachtung der materiellen Auswirkungen der Entscheidung auf die Rechtsstellung des Rechtsbürgers entwickelt. Nach dieser Betrachtungsweise sei der Bürger materiell unmittelbar dann betroffen, wenn bei Erlaß des Rechtsaktes der Gemeinschaft — auch wenn dieser noch einer innerstaatlichen Ausführungsvorschrift bedürfe — mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vorhersehbar sei, daß

diese Vorschrift die Belange und die Rechtsstellung eines bestimmten Bürgers beeinträchtigen werde.

Im vorliegenden Fall gelte dies um so mehr, als die Firma Spijker Kwasten keinen ausreichenden Rechtsschutz im Rahmen eines innerstaatlichen Verfahrens genieße. Die Klägerin ist insoweit der Ansicht, die Rechtssache werfe zwei Fragen auf, nämlich einmal, ob das staatliche handelspolitische System tatsächlich bedroht sei, und zum anderen, ob weniger weitgehende Schutzmaßnahmen ausreichen könnten. Diese Fragen könnten dem Gerichtshof jedoch nicht im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens von dem Gericht vorgelegt werden, das mit einer Klage gegen eine die Erteilung eines Einfuhrpapiers ablehnende Entscheidung befaßt sei.

IV — Mündliche Verhandlung

Die Parteien haben in der Sitzung vom 5. Mai 1983 mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 9. Juni 1983 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Firma Spijker Kwasten B.V. in Beverwijk hat mit Klageschrift, die am 8. September 1982 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag Klage auf Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 7. Juli 1982 (ABl. C 171, S. 12) erhoben. Mit dieser auf der Grundlage von Artikel 115 des Vertrages ergangenen Entscheidung waren das Königreich Belgien, das Großherzogtum Luxemburg und das Königreich der Niederlande ermächtigt worden, für die Zeit bis zum 31. Dezember 1982 Bürsten, Tarifnummer ex 96.01 des Gemeinsamen Zolltarifs, mit Ursprung in der Volksrepublik China, die sich in den übrigen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befanden und für die Einfuhrpapiere nach dem 25. Juni 1982 beantragt wurden, von der Gemeinschaftsbehandlung auszuschließen.

- 2 Die Klägerin, eine Gesellschaft niederländischen Rechts, die Bürsten, Pinsel und ähnliche Erzeugnisse im Sinne der Tarifnummer ex 96.01 des Gemeinsamen Zolltarifs importiert, beantragte bei den niederländischen Behörden am 18. Juni 1982 die Erteilung eines Einfuhrpapiers für einen Posten Bürsten mit Ursprung in der Volksrepublik China, der aus der Bundesrepublik Deutschland eingeführt werden sollte. Die Bearbeitung dieses Antrags wurde von den niederländischen Behörden in Erwartung der in Rede stehenden Entscheidung der Kommission vorläufig ausgesetzt. Die Einfuhrerlaubnis wurde jedoch später erteilt, als sich herausstellte, daß die besagte Entscheidung nicht die Einfuhren betraf, für die ein Einfuhrpapier vor dem 25. Juni 1982 beantragt worden war.
- 3 Die Klägerin fühlt sich durch die angefochtene Entscheidung beschwert, weil diese ihre zukünftigen Einfuhren beeinträchtigt, und hat daher die vorliegende Klage erhoben.
- 4 Da die Kommission eine prozeßhindernde Einrede gemäß Artikel 91 § 1 der Verfahrensordnung erhoben hat, hat der Gerichtshof beschlossen, über die Zulässigkeit der vorliegenden Klage zu entscheiden, ohne in die Verhandlung über die Begründetheit einzutreten.
- 5 Die Kommission stützt ihre Einrede darauf, daß die angefochtene Entscheidung nur an die Benelux-Staaten gerichtet sei und die Klägerin von dieser Entscheidung weder unmittelbar noch individuell im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag betroffen sei.
- 6 Demgegenüber macht die Klägerin zur Begründung der Zulässigkeit der Klage geltend, sie sei von der Entscheidung unmittelbar und individuell in ihrer Rechtsstellung betroffen, denn sie sei der einzige im Benelux-Raum niedergelassene Importhändler, der regelmäßig aus der Volksrepublik China stammende Bürsten in die Niederlande einführe; darüber hinaus sei diese Entscheidung, um die es im vorliegenden Rechtsstreit gehe, bei Gelegenheit der Einfuhr getroffen werden.
- 7 Gemäß Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages hängt die Zulässigkeit einer Klage auf Aufhebung einer Entscheidung, die von einem einzelnen, der nicht Adressat der Entscheidung ist, erhoben wird, von der Voraussetzung ab, daß der Kläger unmittelbar und individuell von ihr betroffen ist. Da die Firma

Spijker Kwasten B.V. nicht zu den Adressaten der fraglichen Entscheidung gehört, ist im vorliegenden Fall zu prüfen, ob sie von dieser Entscheidung unmittelbar und individuell betroffen ist.

- 8 Wie der Gerichtshof schon im Urteil vom 15. Juli 1963 (Plaumann, 25/62, Slg. 1963, 211) entschieden hat, ist ein Dritter nur dann individuell durch eine an einen anderen gerichtete Entscheidung betroffen, wenn diese 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.
- 9 Das ist hier nicht der Fall, da die fragliche Entscheidung die Klägerin allein aufgrund ihrer objektiven Eigenschaften als Importeur der betreffenden Waren in gleicher Weise wie jeden anderen Marktteilnehmer berührt, der sich tatsächlich oder potentiell in einer gleichgelagerten Situation befindet. Diese Entscheidung hat eine Ermächtigung der Benelux-Staaten zum Gegenstand, während eines bestimmten Zeitraums alle Einfuhren von Bürsten aus der Volksrepublik China, die sich in den übrigen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden, von der Gemeinschaftsbehandlung auszuschließen. Sie stellt sich also gegenüber den Importeuren solcher Waren als Maßnahme von allgemeiner Tragweite dar, die bei objektiv bestimmten Sachverhalten Anwendung findet und rechtliche Wirkungen gegenüber allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppen entfaltet. Infolgedessen ist die Klägerin von der angefochtenen Entscheidung nicht individuell betroffen.
- 10 An dieser Schlußfolgerung ändert auch der Umstand nichts, daß die Klägerin nach ihrem von der Kommission nicht bestrittenen Vortrag der einzige im Benelux-Raum niedergelassene Importhändler ist, der regelmäßig Bürsten mit Ursprung in der Volksrepublik China in die Niederlande einführt, und daß die angefochtene Entscheidung anlässlich einer ihrer Einfuhren erlassen wurde. Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 6. Oktober 1982 (Aluisi, 307/81, Slg. 1982, 3463) ausgeführt hat, verliert eine Maßnahme ihren Verordnungscharakter nicht dadurch, daß sich diejenigen Personen, auf die sie in einem gegebenen Zeitpunkt anzuwenden ist, der Zahl nach oder sogar namentlich bestimmen lassen, sofern nur feststeht, daß sie nach ihrer Zweckbestimmung aufgrund eines objektiven Tatbestandes rechtlicher oder tatsächlicher Art anwendbar ist, den sie bestimmt.

- 11 Unter diesen Umständen kann die fragliche Entscheidung von der Klägerin nicht nach Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages angefochten werden. Dieses Ergebnis entspricht im übrigen dem gemeinschaftsrechtlichen Rechtssystem, da die betroffenen Importeure gegen die Verweigerung eines Einfuhrpapiers durch die innerstaatlichen Behörden in Anwendung des Gemeinschaftsrechts vor den nationalen Gerichten vorgehen können.
- 12 Aus allen diesen Gründen ist die Klage als unzulässig abzuweisen.

Kosten

- 13 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung wird die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten verurteilt; da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.
2. Die Klägerin wird verurteilt, die Kosten zu tragen.

Everling

Galmot

Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. Juli 1983.

Der Kanzler

Der Präsident der Dritten Kammer

Im Auftrag

H. A. Rühl

U. Everling

Hauptverwaltungsrat