SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS vom 10. Juli 2003 [1]

1. In dieser Rechtssache legt die Kommission ein Rechtsmittel gegen ein Urteil des Gerichts erster Instanz [2] ein, mit dem eine Klage von Jégo-Quéré et Cie SA (im Folgenden: Jégo-Quéré) nach Artikel 230 Absatz 4 EG auf Nichtigerklärung der Artikel 3 Buchstabe d und 5 der Verordnung (EG) Nr. 1162/2001 der Kommission vom 14. Juni 2001 mit Maßnahmen zur Wiederauffüllung des Seehechtbestands in den ICES-Gebieten III, IV, V, VI und VII sowie VIII a, b, d, e und Vorschriften zur Überwachung der dort tätigen Fischereifahrzeuge [3] für zulässig erklärt wurde.

2. Nach Artikel 230 Absatz 4 EG kann

„[j]ede natürliche oder juristische Person ... gegen die an sie ergangenen Entscheidungen sowie gegen diejenigen Entscheidungen Klage erheben, die, obwohl sie als Verordnung oder als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen".

3. Zum Nachweis ihrer Klagebefugnis muss Jégo-Quéré unter anderem darlegen, dass die Bestimmungen der Verordnung, die sie anfechten möchte, sie „individuell betreffen".

4. Die traditionelle Auslegung der „individuellen Betroffenheit" findet sich im Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Plaumann/Kommission [4], wonach eine natürliche oder juristische Person, die nicht Adressatin einer Maßnahme ist, nur dann geltend machen kann, von der Maßnahme individuell betroffen zu sein, wenn diese sie wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und sie daher in ähnlicher Weise individualisiert wie einen Adressaten.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Urteil vom 3. Mai 2002 in der Rechtssache T-177/01 (Jégo-Quéré/Kommission, Slg. 2002, II-2365).

3 — ABl. L 159, S. 4.

4 — Urteil vom 15. Juli 1963 in der Rechtssache 25/62 (Slg. 1963, 213, 238).

5. Das Gericht erster Instanz war der Ansicht, dass Jégo-Quéré den Nachweis der individuellen Betroffenheit im Sinne der traditionellen Auslegung nicht habe führen können, stellte aber fest, dass bei einer solch strengen Auslegung das Gemeinschaftsrecht unter bestimmten Umständen dem Einzelnen keinen Zugang zu effektivem gerichtlichen Rechtsschutz gewähre. Außerdem hielt es die traditionelle Auslegung nicht für durch den Wortlaut von Artikel 230 EG geboten. Es schlug daher eine neue Lesart der individuellen Betroffenheit vor, wonach eine natürliche oder juristische Person dann von einer allgemein geltenden Gemeinschaftsbestimmung individuell betroffen sei, wenn diese Bestimmung ihre Rechtsposition unzweifelhaft und gegenwärtig beeinträchtige, indem sie ihre Rechte einschränke oder ihr Pflichten auferlege. In Anwendung seiner neuen Auslegung auf den vorliegenden Fall kam das Gericht erster Instanz zu dem Ergebnis, dass Jégo-Quéré individuell betroffen sei und deshalb ihre Nichtigkeitsklage weiter verfolgen könne.

6. Die Argumentation des Gerichts erster Instanz ist nun im Licht des späteren Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache Unión de Pequeños Agricultores [5] zu prüfen, das an der traditionellen Auslegung der „individuellen Betroffenheit" als einer unerlässlichen Voraussetzung der Klagebefugnis nach Artikel 230 Absatz 4 EG festhielt.

Rechtlicher und tatsächlicher Hintergrund

7. Nach Artikel 15 der Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 des Rates vom 20. Dezember 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Fischerei und die Aquakultur [6] in ihrer geänderten Fassung kann die Kommission Sofortmaßnahmen treffen, wenn die Erhaltung der Fischfangressourcen aufgrund schwer wiegender und unerwarteter Störungen gefährdet ist.

8. Im Dezember 2000 stellten die Kommission und der Rat, durch den Internationalen Rat für Meeresforschung (ICES) alarmiert, fest, dass für Seehechte dringend ein Bestandserholungsplan verabschiedet werden müsse.

9. Aufgrund der Ermächtigung in Artikel 15 der Verordnung Nr. 3760/92 erließ

5 — Urteil vom 25. Juli 2002 in der Rechtssache C-50/00 (Slg. 2002, I-6677).

6 — ABl. L 389, S. 1.

die Kommission die Verordnung (EG) Nr. 1162/2001 (im Folgenden: Verordnung oder angefochtene Verordnung) [7]. Ziel der Verordnung war es, den Fang junger Seehechte zu begrenzen. Sie galt für die Fischereifahrzeuge in den von ihr festgelegten Gebieten, denen für die verschiedenen Techniken des Netzfischfangs unabhängig von der Fischart, deren Fang das einzelne Fischereifahrzeug gezielt betrieb, eine je nach Gebiet unterschiedliche Mindestmaschenöffnung vorgeschrieben wurde.

10. Die Nichtigkeitsklage von Jégo-Quéré bezieht sich auf die Artikel 3 Buchstabe d und 5 der Verordnung (im Folgenden: angefochtene Vorschriften). Artikel 3 Buchstabe d der Verordnung verbot „Grundschleppnetze, an denen ein Steert mit einer Maschenöffnung von weniger als 100 mm auf andere Weise angebracht ist als in den vorderen Teil des Netzes eingenäht". Artikel 5 der Verordnung bestimmte die geografischen Gebiete, in denen die Vorschriften der Verordnung galten, und die in den einzelnen Gebieten geltenden Verbote. Bei Schleppnetzen waren Maschenöffnungen von 55 mm bis 99 mm und bei stationären Fanggeräten je nach Gebiet für Maschenöffnungen von weniger als 100 mm oder 120 mm verboten.

11. Die Verordnung war befristet und blieb nur bis zum 1. März 2002 in Kraft. Im Wesentlichen gleichartige Verbote ergingen später mit der Verordnung (EG) Nr. 494/2002 der Kommission vom 19. März 2002 mit zusätzlichen technischen Maßnahmen zur Wiederauffüllung des Seehechtsbestands in den ICES-Gebieten III, IV, V, VI und VII sowie VIII a, b, d, e [8].

12. Jégo-Quéré, eine Fischfang-Reederei mit Sitz in Frankreich, betreibt südlich von Irland im ICES-Gebiet VII, einem von der Verordnung erfassten Gebiet, ständig gezielten Wittlingfang, der durchschnittlich 67,3 % ihrer Fänge ausmacht. Sie besitzt vier Schiffe von über 30 m Länge und verwendet Netze mit einer Maschenweite von 80 mm.

Verfahren vor dem Gericht erster Instanz und angefochtenes Urteil

13. Am 2. August 2001 erhob Jégo-Quéré vor dem Gericht erster Instanz Klage auf

7 — Zitiert oben, Fußnote 3.

8 — ABl. L 77, S. 8.

Feststellung der Nichtigkeit der Artikel 3 Buchstabe d und 5 der angefochtenen Verordnung. Die Kommission erhob hiergegen gemäß Artikel 114 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichts die Einrede der Unzulässigkeit. Mit seinem Urteil wies das Gericht erster Instanz die Einrede der Kommission zurück und ordnete die Fortsetzung des Verfahrens zur Hauptsache an.

14. Das Gericht erster Instanz stellte zunächst fest, dass die angefochtenen Vorschriften ihrem Wesen nach allgemeine Geltung hätten, da sie sich abstrakt an unbestimmte Personengruppen wendeten und für objektiv bestimmte Sachverhalte gälten [9]. Nach ständiger Rechtsprechung könnten sie aber dennoch Gegenstand einer Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 230 EG sein, wenn nachgewiesen werden könne, dass sie Jégo-Quéré unmittelbar und individuell beträfen [10].

15. Das Gericht erster Instanz hielt die Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit im vorliegenden Fall für erfüllt [11], stellte aber fest, dass Jégo-Quéré nach den bisher in der Gemeinschaftsrechtsprechung entwickelten Kriterien nicht als individuell betroffen angesehen werden könne [12].

16. Es gab zunächst die vom Gerichtshof im Urteil Plaumann/Kommission [13] entwickelte traditionelle Auslegung der individuellen Betroffenheit wieder, wonach eine natürliche oder juristische Person, die nicht Adressatin einer Maßnahme ist, geltend machen kann, von der Maßnahme individuell betroffen zu sein, wenn diese sie wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und sie daher in ähnlicher Weise individualisiert wie einen Adressaten [14].

17. Wende man diese traditionelle Auslegung auf den vorliegenden Fall an, sei Jégo-Quéré von der angefochtenen Verordnung nur in ihrer objektiven Eigenschaft als Fischfang-Reederei betroffen, die in einem bestimmten Gebiet mit einer bestimmten Fangmethode tätig sei, ebenso wie jeder andere Wirtschaftsteilnehmer, der sich tatsächlich oder potenziell in der gleichen Lage befinde [15]. Ebenso wenig hätten besondere Umstände vorgelegen, die der Kommission

9 — Randnr. 23 des Urteils.
10 — Randnr. 25 des Urteils.
11 — Randnr. 26 des Urteils.
12 — Randnr. 38 des Urteils.
13 — Zitiert oben, Fußnote 4, auf S. 238 des Urteils.
14 — Randnr. 27 des Urteils.
15 — Randnr. 30 des Urteils.

eine spezielle Verpflichtung zur Berücksichtigung der besonderen Lage von Jégo-Quéré vor Erlass der angefochtenen Verordnung auferlegt hätten [16].

18. Das Gericht erster Instanz prüfte sodann das Argument von Jégo-Quéré, dass sie über keinen Rechtsbehelf mehr verfüge, um die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Maßnahme geltend zu machen, wenn ihre Klage als unzulässig abgewiesen würde.

19. Wie das Gericht erster Instanz feststellte [17], enthält das Gemeinschaftsrecht nach ständiger Rechtsprechung das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem zuständigen Gericht, das auf den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und auf den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten beruht und in Artikel 47 der am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union [18] bestätigt worden ist.

20. Um festzustellen, ob einem Kläger tatsächlich das Recht auf einen wirksamen Rechtsschutz genommen wäre, wenn es ihm nicht möglich wäre, eine Nichtigkeitsklage nach Artikel 230 Absatz 4 zu erheben, prüfte das Gericht erster Instanz die Tauglichkeit zweier alternativer Rechtsbehelfe.

21. Zunächst betrachtete es die Möglichkeit der Klage vor einem nationalen Gericht mit Vorlage an den Gerichtshof nach Artikel 234 EG. Es stellte fest, dass es in einem Fall wie dem vorliegenden an Durchführungsmaßnahmen fehle, die Grundlage für eine Klage bei den nationalen Gerichten sein könnten. Die Möglichkeit des Einzelnen, die Gültigkeit einer Gemeinschaftsmaßnahme vor den nationalen Gerichten in Frage zu stellen, indem er gegen die in dieser Maßnahme vorgesehenen Bestimmungen verstoße und sich dann in einem gegen ihn eingeleiteten Gerichtsverfahren auf deren Rechtswidrigkeit berufe, stelle keinen angemessenen Weg zur Erlangung gerichtlichen Rechtsschutzes dar: dem Einzelnen könne nicht zugemutet werden, dass er gegen das Gesetz verstoße, um Zugang zu den Gerichten zu erlangen [19].

22. Sodann prüfte das Gericht erster Instanz, ob eine Schadensersatzklage aus außervertraglicher Haftung der Gemeinschaft nach den Artikeln 235 EG und 288 EG Absatz 2 eine geeignete Alternative zu

16 — Randnrn. 31 bis 37 des Urteils.
17 — Randnrn. 41 und 42 des Urteils.
18 — ABl. C 364, S. 1.
19 — Randnr. 45 des Urteils.

einer Nichtigkeitsklage darstellt. Es stellte fest, dass ein solcher Rechtsbehelf

„... in einem Fall wie dem vorliegenden nicht zu einer für die Interessen des Rechtsbürgers befriedigenden Lösung [führt]. Mit ihr lässt sich ein Rechtsakt auch dann nicht aus der Gemeinschaftsrechtsordnung entfernen, wenn er rechtswidrig sein sollte. Diese Klage, die den Eintritt eines unmittelbar durch die Anwendung des streitigen Rechtsakts verursachten Schadens voraussetzt, unterliegt anderen Voraussetzungen für die Zulässigkeit und die Begründetheit als die Nichtigkeitsklage und versetzt den Gemeinschaftsrichter daher nicht in die Lage, die Rechtmäßigkeitskontrolle, die er ordnungsgemäß durchzuführen hat, in ihrem ganzen Umfang wahrzunehmen. Insbesondere wenn eine Maßnahme allgemeiner Geltung wie die im vorliegenden Fall angefochtenen Vorschriften im Rahmen einer solchen Klage in Frage gestellt wird, erstreckt sich die Kontrolle des Gemeinschaftsrichters nicht auf sämtliche Faktoren, die die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme beeinträchtigen könnten, sondern beschränkt sich darauf, die hinreichend qualifizierten Verstöße gegen Rechtsnormen zu sanktionieren, deren Zweck es ist, dem Einzelnen Rechte zu verleihen (Urteil des Gerichtshofes vom 4. Juli 2000 in der Rechtssache C-352/98 P, Bergaderm und Goupil/Kommission, Slg. 2000, I-5291, Randnrn. 41 bis 43, und Urteil des Gerichts vom 23. Oktober 2001 in der Rechtssache T-155/99, Dieckmann & Hansen/Kommission, Slg. 2001, II-3143, Randnrn. 42 und 43; vgl. außerdem für einen nicht hinreichend qualifizierten Verstoß Urteil des Gerichtshofes vom 19. Mai 1992 in den Rechtssachen C-104/89 und C-37/90, Mulder u. a./Rat und Kommission, Slg. 1992, I-3061, Randnrn. 18 und 19, und für einen Fall, in dem die angeführte Norm nicht bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, Urteil des Gerichts vom 6. Dezember 2001 in der Rechtssache T-196/99, Area Cova u. a./Rat und Kommission, Slg. 2001, II-3597, Randnr. 43).“ [20]

23. Das Gericht erster Instanz kam deshalb zu dem Schluss, dass weder das Verfahren nach Artikel 234 EG noch das nach den Artikeln 235 EG und 288 Absatz 2 EG ausreiche, um den Rechtsbürgern ein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf zu gewährleisten, das es ihnen ermöglichen würde, die Rechtmäßigkeit von Gemeinschaftsvorschriften allgemeiner Geltung in Frage zu stellen, die ihre Rechtsposition unmittelbar beeinträchtigten [21].

24. Obwohl es einräumte, dass dies keine Ermächtigung zu einer Änderung des Rechtsschutzsystems sein könne, das der Vertrag geschaffen habe, sah es keinen zwingenden Grund, der traditionellen Auslegung der individuellen Betroffenheit zu folgen [22]. Es schlug daher stattdessen eine neue Auslegung vor, wonach eine natürliche oder juristische Person als von einer allgemein geltenden Gemeinschaftsbestimmung, die sie unmittelbar berühre, individuell betroffen anzusehen sei, wenn diese Bestimmung „ihre Rechtsposition unzweifelhaft und gegenwärtig beeinträchtigt, indem sie ihre Rechte einschränkt oder ihr Pflichten auferlegt“, ungeachtet der Zahl und der Lage anderer Personen, deren Rechtsposition durch die Bestimmung ebenfalls beeinträchtigt werde oder werden könne [23].

20 — Randnr. 46 des Urteils.
21 — Randnr. 47 des Urteils.
22 — Randnr. 46 des Urteils.
23 — Randnr. 51 des Urteils.

25. Auf dieser Grundlage stellte das Gericht erster Instanz fest, dass Jégo-Quéré von der angefochtenen Verordnung unmittelbar betroffen sei, da diese ganz bestimmte Verpflichtungen in Bezug auf die Maschenöffnung der Netze enthalte, die Jégo-Quéré habe benutzen dürfen[24]. Das Gericht erster Instanz wies daher die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit zurück und ordnete an, dass das Verfahren zur Hauptsache fortgesetzt werde.

Das Rechtsmittel

26. In der vorliegenden Rechtssache beantragt die Kommission, der Gerichtshof möge das Urteil des Gerichts erster Instanz aufheben und die Klage auf Nichtigerklärung der angefochtenen Verordnung für unzulässig erklären oder, hilfsweise, die Sache an das Gericht erster Instanz zurückverweisen. Jégo-Quéré beantragt, der Gerichtshof möge das Rechtsmittel für unzulässig erklären, da es verspätet eingelegt worden sei; hilfsweise möge er das Rechtsmittel als unbegründet zurückweisen und das Urteil des Gerichts erster Instanz bestätigen. Sie legt außerdem ein Anschlussrechtsmittel ein und beantragt, das angefochtene Urteil insoweit aufzuheben, als es feststellt, dass Jégo-Quéré im Sinne der traditionellen Auslegung von Artikel 230 Absatz 4 EG durch die Gemeinschaftsrechtsprechung nicht individuell betroffen ist.

24 — Randnrn. 52 und 53 des Urteils.

Zulässigkeit des Rechtsmittels

27. Vorab macht Jégo-Quéré geltend, das Rechtsmittel sei als unzulässig zurückzuweisen. Die Kommission habe nicht das Datum angegeben, an dem ihr das Urteil zugestellt worden sei, wie es nach Artikel 112 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes erforderlich sei. In Ermangelung eines Gegenbeweises sei daher fraglich, ob das Rechtsmittel tatsächlich innerhalb von zwei Monaten, beginnend mit der Zustellung des Urteils, eingelegt worden sei.

28. Die Kommission hat ihrem Rechtsmittel das Urteil des Gerichts erster Instanz nebst dem Begleitschreiben des Kanzlers des Gerichts erster Instanz beigefügt. Dieses Schreiben trägt einen Stempel, der angibt, dass das Schreiben am 8. März 2002 eingegangen sei. Das Rechtsmittel der Kommission trägt das Datum 17. Juli 2002.

29. Daraus folgt zum einen, dass die Kommission in ihrem Rechtsmittel das Datum angegeben hat, an dem ihr das angefochtene Urteil zugestellt wurde, und zum anderen, dass sie ihr Rechtsmittel innerhalb der Frist des früheren Artikels 49 des Statuts des Gerichtshofes in Verbindung mit den Artikeln 80 und 81 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes eingereicht hat.

30. Daher halte ich das Rechtsmittel der Kommission für zulässig.

Begründetheit des Rechtsmittels

31. Die Kommission trägt zwei Rechtsmittelgründe vor. Mit dem ersten rügt sie einen Verstoß des Gerichts erster Instanz gegen seine Verfahrensordnung, weil es sie vorliegende Rechtssache nicht an das Plenum verwiesen habe. Nach Artikel 14 der Verfahrensordnung könne eine Rechtssache an das Plenum des Gerichts verwiesen werden, „[s]ofern die rechtliche Schwierigkeit oder die Bedeutung der Rechtssache ... es rechtfertigen". Die Entscheidung des Gerichts erster Instanz im vorliegenden Fall, von der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes abzuweichen, sei von erheblicher rechtlicher Schwierigkeit und Bedeutung gewesen, und die Nichtverweisung an das Plenum stelle daher einen offensichtlichen Ermessensfehler des Gerichts erster Instanz dar.

32. Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund rügt die Kommission, dass die vom Gericht erster Instanz im vorliegenden Fall vorgenommene Auslegung der individuellen Betroffenheit gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße. Diese Auslegung sei so weit, dass sie die Voraussetzung der individuellen Betroffenheit in Wirklichkeit ganz abschaffe, und verstoße deshalb gegen den ausdrücklichen Wortlaut von Artikel 230 Absatz 4 EG. Außerdem habe das Gericht erster Instanz zu Unrecht angenommen, dass die traditionelle Auslegung der individuellen Betroffenheit das Recht auf wirksamen Rechtsschutz nicht gewährleisten könne. Dieses Recht gewähre dem Einzelnen keine allgemeine Klagebefugnis für direkte Nichtigkeitsklagen. Es sei im Gemeinschaftsrecht angemessen geschützt, da der Einzelne nach Artikel 234 oder den Artikeln 235 und 288 die Gültigkeit von Gemeinschaftsrechtsakten in Frage stellen könne. Schließlich vermutet die Kommission, dass eine weitere Auslegung der individuellen Betroffenheit aufgrund der mit der Rechtssache TWD Textilwerke Deggendorf[25] beginnenden Linie der Gemeinschaftsrechtsprechung dazu führen könnte, dass weniger indirekte Anfechtungen über Artikel 234 zugelassen würden.

33. Der erste Rechtsmittelgrund der Kommission muss nach Ansicht von Jégo-Quéré zurückgewiesen werden, da die Kommission das Gericht erster Instanz in keinem Stadium des Verfahrens vor diesem Gericht ersucht habe, die Rechtssache an das Plenum zu verweisen, obwohl eine solche Möglichkeit in Artikel 51 der Verfahrensordnung des Gerichts erster Instanz ausdrücklich erwähnt sei.

34. Zum zweiten Rechtsmittelgrund der Kommission trägt Jégo-Quéré vor, dass eine weite und flexible Auslegung des Begriffs der individuellen Betroffenheit diese Voraussetzung keineswegs abschaffe, sondern mit Artikel 230 Absatz 4 EG vereinbar und auch für die Gewährleistung des Rechts des Einzelnen auf effektiven Rechtsschutz erforderlich sei.

25 — Urteil vom 9. März 1994 in der Rechtssache C-188/92 (Slg. 1994, I-833).

35. Entgegen dem Vorbringen der Kommission lege das angefochtene Urteil dieses Recht nicht falsch aus, indem es es mit einer Befugnis zur Erhebung von direkten Nichtigkeitsklagen verwechsle. Das Urteil gehe vielmehr davon aus, dass eine Direktklage zur Gewährleistung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz nur erforderlich sei, sofern dem Einzelnen keine geeigneten indirekten Anfechtungsmöglichkeiten zur Verfügung stünden.

36. Das Gericht erster Instanz habe zu Recht festgestellt, dass es in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem die angefochtene Maßnahme in Form einer Verordnung ergangen sei, kein anderes Verfahren gebe, das das Recht des Einzelnen auf einen wirksamen Rechtsbehelf angemessen schütze. In Ermangelung anfechtbarer nationaler Umsetzungsmaßnahmen könnte ein Einzelner ein nationales Verfahren nur dadurch herbeiführen, dass er gegen das Recht verstieße und sich zu seiner Verteidigung auf die Ungültigkeit des Gemeinschaftsrechtsakts beriefe.

37. Jégo-Quéré weist auch das Argument der Kommission zurück, dass angesichts der kurzen Dauer der angefochtenen Maßnahme der geeignetere Rechtsbehelf eine Schadensersatzklage nach Artikel 235 EG und Artikel 288 Absatz 2 EG wäre. Ein solches Argument berücksichtige nicht, dass die angefochtene Maßnahme lediglich ein Schritt im andauernden Reformprozess der gemeinsamen Fischereipolitik sei, der mit der Einführung von längerfristigen oder unbefristeten Maßnahmen verbunden sei. Folglich würde Jégo-Quéré keine andere Wahl bleiben, als regelmäßig neue Schadensersatzklagen zu erheben. Es sei außerdem widersinnig, den Begriff der individuellen Betroffenheit deshalb eng auszulegen, weil dem Einzelnen stattdessen die Artikel 235 und 288 zur Verfügung stünden. Da das Gericht erster Instanz im Rahmen von Schadensersatzklagen, die von einer unbegrenzten Gruppe von Einzelnen betrieben würden, bereits indirekt für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit allgemeiner Maßnahmen zuständig sei, erscheine es ungewöhnlich, für direkte Nichtigkeitsklagen auf derart strengen Regeln zur Klagebefugnis zu bestehen.

38. Der zweite Rechtsmittelgrund der Kommission ist im Zusammenhang mit dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Unión de Pequeños Agricultores [26] zu betrachten, das ergangen ist, nachdem die Kommission das vorliegende Rechtsmittel eingelegt hatte.

39. In diesem Rechtsstreit kam es aufgrund einer Klage einer Vereinigung von Landwirten, der Unión de Pequeños Agricultores (UPA), nach Artikel 230 Absatz 4 wegen Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 1638/98 vom 20. Juli 1998 zur Änderung der gemeinsamen Marktorganisation für Olivenöl [27]. Das Gericht erster Instanz wies die Klage durch einen mit Gründen

26 — Zitiert in Fußnote 5.
27 — ABl. L 210, S. 32.

versehenen Beschluss als offensichtlich unzulässig ab. [28] Die UPA legte hiergegen ein Rechtsmittel zum Gerichtshof ein und argumentierte, dass der Beschluss ihr Recht auf effektiven Rechtsschutz verletze, weil für die von ihr angefochtene Verordnung keine nationalen Durchführungsvorschriften erforderlich seien, die nach spanischem Recht in einem Verfahren vor einem nationalen Gericht anfechtbar wären, in dem ein Vorabentscheidungsersuchen möglich wäre.

40. Nachdem er die Rechtssache im Plenum verhandelt hatte, wies der Gerichtshof das Rechtsmittel der UPA zurück und bestätigte die traditionelle Auslegung der individuellen Betroffenheit, wie sie im Urteil Plaumann entwickelt worden war [29]. Zwar sei die Voraussetzung der individuellen Betroffenheit „im Licht des Grundsatzes eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes unter Berücksichtigung der verschiedenen Umstände, die einen Kläger individualisieren können, auszulegen", doch könne „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" [30].

41. Im Licht des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache Union de Pequeños Agricultores scheint klar, dass die Kommission mit ihrem zweiten Rechtsmittelgrund, dass das Gericht erster Instanz durch seine Abweichung von der traditionellen Auslegung der individuellen Betroffenheit einen Rechtsfehler begangen habe, Erfolg haben muss. Indem das Gericht erster Instanz seine Feststellung der individuellen Betroffenhait von Jégo-Quéré auf eine neue Auslegung dieses Begriffs stützte, nachdem es eine individuelle Betroffenheit nach den im Urteil Plaumann aufgestellten Kriterien verneint hatte, verstieß es gegen Artikel 230 Absatz 4 EG.

42. Jégo-Quéré widerspricht dem mit der Begründung, dass, anders als in der Rechtssache Unión de Pequeños Agricultores, Jégo-Quéré ihren Fall unstreitig nur durch einen Gesetzesverstoß vor ein nationales Gericht bringen könne. Eine solche Möglichkeit schütze ihr Recht auf effektiven Rechtsschutz nicht in angemessener Weise. Sie führt noch weitere Unterschiede zur Rechtssache Unión de Pequeños Agricultores an, die ich im Zusammenhang mit ihrem Anschlussrechtsmittel behandeln werde.

43. Wie ich in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Unión de Pequeños Agricultores ausgeführt habe, halte ich die gegenwärtigen strengen Kriterien der Klagebefugnis nach Artikel 230 Absatz 4 EG für höchst problematisch. Meiner Ansicht

28 — Rechtssache T-173/98 (Unión de Pequeños Agricultores [UPA]/Rat, Slg. 1999, II-3357).

29 — Randnrn. 36 und 37 des Urteils.

30 — Randnr. 44 des Urteils.

nach bergen diese Kriterien die reelle Gefahr in sich, dass dem Einzelnen eine zufrieden stellende Möglichkeit verwehrt wird, vor einem zuständigen Gericht die Gültigkeit einer allgemein anwendbaren und nicht umsetzungsbedürftigen Gemeinschaftsmaßnahme anzufechten. Es kann sich für diesen Einzelnen als unmöglich erweisen, Zugang zu einem nationalen Gericht (das ohnehin nicht zur Entscheidung über die Gültigkeit befugt wäre) [31] anders zu erhalten als durch die Begehung eines Gesetzesverstoßes, in der Erwartung, dass ein Strafverfahren (oder ein anderes Zwangsverfahren) gegen ihn eingeleitet wird, in dem das erkennende Gericht überzeugt werden könnte, dass dem Gerichtshof die Frage der Gültigkeit der Maßnahme vorzulegen sei. Zusätzlich zu den verschiedenen praktischen Nachteilen, die mit einer Vorlage in einem Strafverfahren verbunden sein können, setzt ein solcher Verfahrensweg den Betroffenen einem nicht hinnehmbaren Risiko aus.

44. Ebenso wenig scheinen mir Artikel 235 EG und Artikel 288 Absatz 2 EG einen geeigneten alternativen Rechtsbehelf zu bieten. Wie das Gericht erster Instanz im vorliegenden Fall feststellte, erlaubt eine Schadensersatzklage dem Gemeinschaftsrichter nicht, eine umfassende Kontrolle sämtlicher Faktoren vorzunehmen, die die Rechtmäßigkeit einer Gemeinschaftsmaßnahme beeinträchtigen können. Damit eine solche Klage Erfolg haben kann, muss der Kläger einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen Rechtsnormen dartun, deren Zweck es ist, dem Einzelnen Rechte zu verleihen. Die Kommission behauptet meiner Ansicht nach zu Unrecht, dass ein Gemeinschaftsgericht die Rechtmäßigkeit der fraglichen Maßnahme stets erschöpfend prüfen müsse, um entscheiden zu können, ob ein solcher Verstoß dargetan worden sei.

45. Allerdings folgt aus dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Unión de Pequeños Agricultores eindeutig, dass die traditionelle Auslegung der individuellen Betroffenheit, da sie als sich aus dem Vertrag selbst ergebend begriffen wird, ohne Rücksicht auf die Folgen für das Recht auf effektiven Rechtsschutz angewandt werden muss [32].

46. Dieses Ergebnis scheint mir zwar unbefriedigend, ist aber die unvermeidliche Folge der Grenzen, die nach Auffassung des Gerichtshofes durch den gegenwärtigen Wortlaut von Artikel 230 Absatz 4 EG gezogen werden. Wie der Gerichtshof in der Rechtssache Unión de Pequeños Agricultores hervorhob [33], hängen die notwendigen Reformen des gemeinschaftlichen Rechtsschutzsystems deshalb von einem Tätigwer-

31 — Urteil vom 22. Oktober 1987 in der Rechtssache 314/85 (Foto-Frost, Slg. 1987, 4199, Randnr. 20).

32 — Randnr. 44 des Urteils.

33 — Randnr. 45 des Urteils.

den der Mitgliedstaaten zur Änderung dieser Bestimmung des Vertrages ab. Meiner Ansicht nach gibt es gewichtige Gründe für die Einführung einer großzügigeren Regelung der Klagebefugnis in Bezug auf Einzelne, die allgemein anwendbare Gemeinschaftsmaßnahmen anfechten wollen, damit unter allen Umständen voller Rechtsschutz gewährleistet ist.

47. Ich bin deshalb der Ansicht, dass beim derzeitigen Stand des Rechts das Rechtsmittel der Kommission aufgrund ihres zweiten Rechtsmittelgrundes Erfolg haben muss. Im Licht dieses Ergebnisses halte ich es nicht für erforderlich, den ersten Rechtsmittelgrund der Kommission zu behandeln, mit dem ein Verstoß gegen die Verfahrensordnung des Gerichts erster Instanz gerügt wird.

Das Anschlussrechtsmittel

48. Es bleibt die Frage, ob, wie Jégo-Quéré behauptet, das Gericht erster Instanz zu Unrecht festgestellt hat, dass Jégo-Quéré nicht individuell betroffen im Sinne der traditionellen Auslegung dieses Begriffes sei.

49. Jégo-Quéré macht im Gegensatz zu den Feststellungen des Gerichts erster Instanz geltend, die angefochtene Verordnung sei in Wirklichkeit keine allgemein anwendbare Maßnahme, sondern eher ein Bündel von Einzelentscheidungen in Form einer Verordnung, von dem Jégo-Quéré unmittelbar und individuell betroffen sei. Jégo-Quéré zählt verschiedene in der Verordnung vorgesehene Ausnahmen auf, die ihrer Meinung nach auf die besonderen Verhältnisse verschiedener Fischfang-Reedereien zugeschnitten seien, die in den Gebieten tätig seien, für die die Verordnung gelte. Die verschiedenen Ausnahmen spiegelten keine objektiven Unterschiede wider und seien nicht durch das mit der Verordnung verfolgte Ziel des Schutzes der Seehechtbestände gerechtfertigt.

50. Nach meiner Ansicht hat das Gericht erster Instanz die in der Rechtsprechung festgelegten Kriterien richtig angewandt, als es die allgemeine Geltung der angefochtenen Vorschriften mit der Begründung bejahte, dass sie sich abstrakt an unbestimmte Personengruppen richteten und für objektiv bestimmte Sachverhalte gälten [34].

51. Jégo-Quéré weist weiter insbesondere auf zwei Umstände hin, die sie von allen anderen Personen unterschieden, die von der angefochtenen Verordnung berührt würden, und ihr damit im Sinne von Artikel 230 Absatz 4 EG individuelle Betroffenheit verliehen.

34 — Randnrn. 23 und 24 des angefochtenen Urteils.

52. Erstens behauptet Jégo-Quéré, dass sie der einzige Wirtschaftsteilnehmer sei, der ständig mit Schiffen von über 30 m Länge im Keltischen Meer Wittlingfang betreibe und der lediglich verschwindend geringe Mengen von jungem Seehecht als „Beifang" fange.

53. Aber auch, wenn Jégo-Quéré nachwiese, dass sie derzeit der einzige Wirtschaftsteilnehmer ist, auf den die von ihr genannten Kriterien zutreffen, wäre sie dennoch von der angefochtenen Verordnung aufgrund einer wirtschaftlichen Aktivität betroffen, die andere Wirtschaftsteilnehmer, die dieselben Voraussetzungen erfüllen, potenziell betreiben könnten [35]. Nach den Feststellungen des Gerichts erster Instanz betraf die angefochtene Verordnung Jégo-Quéré lediglich „wie jeden anderen Wirtschaftsteilnehmer ..., der sich tatsächlich oder potenziell in der gleichen Lage befindet" [36].

54. Zweitens sieht sich Jégo-Quéré deshalb als individuell betroffen, weil sie vor Erlass der angefochtenen Verordnung die einzige Fischfang-Reederei gewesen sei, die der Kommission eine Alternativlösung zu der Anwendung der angefochtenen Vorschriften auf sie vorgeschlagen habe. Diese Lösung, nach der unabhängige Beobachter bestätigen sollten, dass die Schiffe von Jégo-Quéré keinen Seehecht fingen, hätte das Ziel der Verordnung mit Erfolg verwirklicht.

55. Die Vorstellungen, die Jégo-Quéré vor Erlass der Verordnung gegenüber der Kommission entwickelt hatte, könnten sie nach der Rechtsprechung zur individuellen Betroffenheit nur dann individualisieren, wenn es in den geltenden Gemeinschaftsvorschriften eine Bestimmung gäbe, die ihr besondere Verfahrensgarantien einräumte [37]. Wie das Gericht erster Instanz feststellte, ist dies hier nicht der Fall [38].

56. Ich kann Jégo-Quéré daher nicht darin zustimmen, dass sie durch die angefochtene Maßnahme individuell betroffen im Sinne der traditionellen Auslegung dieses Begriffs sei, so dass ihr Anschlussrechtsmittel meiner Ansicht nach erfolglos bleiben und ihre Nichtigkeitsklage für unzulässig erklärt werden muss.

35 — Vgl. Urteil Plaumann, zitiert in Fußnote 4, S. 238 des Urteils.

36 — Randnr. 30 des angefochtenen Urteils.

37 — Vgl. etwa Urteil des Gerichts vom 17. Januar 2002 in der Rechtssache T-47/00 (Rica Foods/Kommission, Slg. 2002, II-113, Randnr. 55).

38 — Randnr. 36 des angefochtenen Urteils.

Ergebnis

57. Ich bin daher der Meinung, der Gerichtshof sollte

1. das Urteil des Gerichts erster Instanz aufheben;

2. die Nichtigkeitsklage als unzulässig abweisen;

3. Jégo-Quéré die Kosten einschließlich der Kosten vor dem Gericht erster Instanz auferlegen.