

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Der Rechtsstreit ist in der Hauptsache erledigt.
2. Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

	Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait
Due	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Koopmans	Everling	Chloros	Grévisse

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Februar 1982.

5

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 24. NOVEMBER 1981

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

Bei der Ausarbeitung des Systems von Erzeugungsquoten für Stahl, von dem schon in einer Reihe von Verfahren die Rede war, wurde festgestellt, daß die Nachfrage nach bestimmten Röhren eine steigende Tendenz aufwies. Dies gab

Veranlassung, von der Regelung der Entscheidung Nr. 2794/80 (ABl. L 291 vom 31. 10. 1980, S. 1 ff.) für die Röhrenherstellung bestimmtes Vormaterial auszunehmen. Dazu ordnete Artikel 6 der genannten Entscheidung an, daß die Unternehmen bei folgenden in der Gemeinschaft zu verarbeitenden Erzeugnissen keinerlei Erzeugungsquoten unterliegen:

- „b) Grob- und Mittelblech ex quarto zur Herstellung von geschweißten Röhren,
- c) Coils und Bandstahl zur Herstellung von geschweißten Röhren,
- d) Coils zur Herstellung von Weißblech,
- e) Rohblöcke, Röhrenrund- und -vierkantstahl für nahtlose Röhren“.

Die Stahlproduzenten blieben jedoch der Kommission gegenüber auch in diesem Bereich, wie sich aus Artikel 11 der Entscheidung Nr. 2794/80 ergab, auskunftspflichtig.

Weil das eben genannte Vormaterial auch zu anderen Produkten verarbeitet werden kann, erschien es der Kommission — im Interesse eines korrekten Funktionierens des Quotenregimes — erforderlich, sicherzustellen, daß nur das tatsächlich gemäß Artikel 6 verarbeitete Material von der Quotenregelung ausgenommen blieb. Zu diesem Zweck erging gestützt auf Artikel 95 des EGKS-Vertrags am 13. Februar 1981 die Entscheidung Nr. 385/81 „über bestimmte Verpflichtungen der Stahlröhrenhersteller der Gemeinschaft“ (ABl. L 42 vom 14. 2. 1981, S. 17). Sie bestimmte in Artikel 1:

„Die Röhrenhersteller sind verpflichtet, der Kommission monatlich, und zwar zum erstenmal für den Monat Februar 1981, spätestens am sechsten Tag nach dem Berichtsmontat, Auskünfte über ihre Produktion von Röhren sowie über die Herkunft des Vormaterials für diese Röhren zu erteilen. . . .“

Artikel 2 legte fest:

„Die Kommission überprüft in Ausübung der ihr in Artikel 47 des Vertrages übertragenen Befugnisse die Richtigkeit der von den Röhrenherstellern gemachten Angaben. Die Röhrenhersteller sind verpflichtet, diese Überprüfungen zuzulassen, ohne daß dafür eine Einzelentschei-

dung erforderlich ist. Der Auftrag des Überprüfers muß sich auf diese Bestimmung beziehen und die Erklärungen und Angaben der Röhrenhersteller bezeichnen, die er überprüfen soll. Im Verstoßfall werden die in Artikel 47 des Vertrages vorgesehenen Sanktionen verhängt. . . .“

Diese Entscheidung trat nach Artikel 3 am Tag der Veröffentlichung im Amtsblatt, also am 14. Februar 1981, in Kraft und wurde nach der gleichen Vorschrift mit Wirkung vom 30. Juni 1981 aufgehoben.

Die Klägerinnen des vorliegenden Verfahrens, die zum Kreis der von der Entscheidung Nr. 385/81 erfaßten Röhrenhersteller gehören, sind der Meinung, die Kommission habe ihnen mit der genannten Entscheidung deswegen zu Unrecht Verpflichtungen auferlegt, weil sie nicht zum Hoheitsbereich des Montanvertrages gehörten und auch nicht mit Unternehmen verbunden seien, die eine Produktionstätigkeit auf dem Gebiet von Kohle und Stahl ausübten. Sie haben daher — anders als andere Unternehmen in vergleichbarer Lage — die seit März 1981 fälligen Meldungen nicht erstattet. Die Kommission reagierte darauf mit der Versendung von Mahnschreiben im Juni 1981. Zu irgendwelchen Sanktionen oder auch nur zur Einleitung von Sanktionsverfahren kam es aber ebensowenig wie zur Durchführung von Kontrollen bei den Klägerinnen.

Am 6. April 1981 riefen die Klägerinnen den Gerichtshof an mit dem Antrag, die Entscheidung Nr. 385/81 für nichtig zu erklären, hilfsweise, sie zumindest den Klägerinnen gegenüber für nichtig zu erklären.

Zu diesem Verfahren nehme ich wie folgt Stellung:

1. Wie schon erwähnt wurde, ist die angegriffene Entscheidung am 30. Juni

1981 außer Kraft getreten. Nach diesem Zeitpunkt wurde die Quotenregelung — durch die Entscheidung Nr. 1831/81 (ABl. L 180 vom 1. 7. 1981, S. 1) — in bestimmtem Umfang aufrechterhalten. Diese Entscheidung sah ebenfalls Ausnahmen vor für Material, das in der Gemeinschaft zu Röhren verarbeitet wird (Artikel 4), sowie daneben die Möglichkeit einer Anpassung der Produktionsquoten, soweit es sich um Material handelt, das zur Herstellung bestimmter geschweißter Röhren verwendet wird (Artikel 10). Eine der Entscheidung Nr. 385/81 entsprechende Regelung wurde aber nicht wieder eingeführt. Dies wurde einerseits damit erklärt, daß sich bei der Anwendung der Entscheidung Nr. 385/81 — Vergleich der Meldungen der Produzenten mit den Meldungen der Röhrenhersteller und Durchführung einiger Kontrollen — gezeigt habe, daß die Ausnahmeregelung zu Beanstandungen keinen Anlaß gegeben habe. Andererseits sei festzustellen, daß das System der Entscheidung Nr. 1831/81 in den hier interessierenden Punkten eine wesentliche Neuartigkeit aufweise. Danach gelte als Voraussetzung für die Ausnahmeregelung und die Möglichkeit einer Anpassung der Produktionsquoten nach Artikel 10, daß der *Nachweis* erbracht werde — und zwar offenbar von den Stahlherstellern —, daß das Material tatsächlich in der vorgesehenen Weise verarbeitet worden sei.

Als erstes stellt sich danach die Frage, ob das Verfahren, das auf die Annullierung der Entscheidung Nr. 385/81 gerichtet ist, nicht gegenstandslos geworden ist. Dies ist der Fall, wenn der Gegenstand eines Rechtsstreits entfällt, ohne daß irgendwelche Rechtsfolgen bestehenbleiben, und ein Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des Aktes, dessen Annullierung ursprünglich angestrebt wurde, nicht zu erkennen ist.

Meines Erachtens haben wir es im vorliegenden Fall tatsächlich mit einer derartigen Sachlage zu tun.

Dafür ist einmal wichtig, daß die Entscheidung Nr. 385/81 nach ihrem Außerkrafttreten, anders als es die Klägerinnen befürchten, nicht mehr die Rechtsbasis für den Erlaß irgendwelcher Maßnahmen — Verhängung von Bußen, Anordnung von Nachprüfungen — abgeben kann, und zwar auch nicht, soweit es sich um das Verhalten der Unternehmen vor dem 30. Juni 1981 handelt. Dies hat der Vertreter der Kommission in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich und meines Erachtens überzeugend erklärt. Dafür läßt sich auch auf das System der Entscheidung verweisen. Zum einen sah sie nämlich für die Nichterfüllung der in Artikel 1 verankerten Auskunftspflicht keine Sanktionen vor. Zum anderen waren gemäß Artikel 2 nur Überprüfungen der tatsächlich gemachten Angaben vorgesehen, und nur bei ihrer Verweigerung — wozu es bei den Klägerinnen nicht kam — konnte an die Verhängung von Sanktionen gedacht werden.

Andererseits kann ein Interesse an der Klärung der mit der Entscheidung Nr. 385/81 zusammenhängenden Fragen auch nicht damit begründet werden, daß mit der Wiedereinführung einer entsprechenden Regelung zu rechnen sei, weil ja das Quotenregime fortgesetzt worden sei und wiederum Ausnahmen für die Röhrenhersteller vorgesehen seien. Solche Erwägungen — „Wiederholungsgefahr“ — kommen nach meiner Auffassung allenfalls in Betracht, wenn nicht nur eine vage Denkmöglichkeit besteht, sondern von einer gewissen Wahrscheinlichkeit der Wiedereinführung einer solchen Regelung gesprochen werden muß. Davon kann aber schon nach den Erklärungen des Vertreters der Kommission zu den mit der Entscheidung Nr. 385/81 im

Rahmen der ersten Quotenregelung gemachten Erfahrungen keine Rede sein. Dagegen spricht auch — und dies nimmt der in der Begründung der Entscheidung Nr. 385/81 enthaltenen Feststellung, es sei notwendig, die Anwendung der Vorschriften von Artikel 47 des Vertrages auf die Röhrenhersteller so lange auszuweiten, als das Produktionsquotensystem gelte, jede Bedeutung —, daß die neue Quotenregelung (Entscheidung Nr. 1831/81) in dem hier interessierenden Punkt erheblich abweichend ausgestaltet ist. Tatsächlich dürfte keine Notwendigkeit mehr bestehen, von den Röhrenherstellern Angaben zu verlangen und bei ihnen Kontrollen durchzuführen, da ja die Ausnahmen von der Quotenregelung an den von den Produzenten des Vormaterials zu erbringenden Nachweis geknüpft sind, daß das Material tatsächlich in der Gemeinschaft in der vorgesehenen Weise verarbeitet wurde.

Deshalb kann man zweifellos feststellen, daß der Rechtsstreit gegenstandslos geworden ist, daß also — wie es in Artikel 69 § 5 der Verfahrensordnung heißt — die Hauptsache erledigt ist, und es kann über die Kosten des Verfahrens nach Maßgabe dieser Bestimmung nach freiem Ermessen entschieden werden.

2. Ich will mich indessen mit diesen Bemerkungen nicht begnügen, sondern darüber hinaus noch einige Ausführungen zu den hoch interessanten und sicherlich bedeutsamen Rechtsfragen des Falles machen. Dies geschieht nicht nur für den Fall, daß Sie meiner bisher dargelegten Auffassung nicht folgen wollen, sondern auch, weil selbst bei der Feststellung, daß das Verfahren gegenstandslos geworden ist, eine Prüfung der Erfolgsaussichten der Klage, jedenfalls im Hinblick auf die Kostenentscheidung, angezeigt erscheint.

a) Im Rahmen dieser — naturgemäß nur summarischen — Prüfung stellt sich als erstes die Frage, ob Unternehmen wie die Klägerinnen, also *Röhrenhersteller, überhaupt als klageberechtigt im Sinne des Montanvertrags* angesehen werden können.

Nach dem System des Vertrages und angesichts der Tatsache, daß als Normadressaten sowie als Adressaten für aufgrund des Vertrages erlassene Akte grundsätzlich nur die gemäß Artikel 80 und 81 sowie Anhang I zum Vertrag definierten *Produktionsunternehmen* in Betracht kommen, zu denen Verarbeitungsbetriebe wie die Klägerinnen nicht gehören, sind aus dem Kreis privater Betroffener grundsätzlich auch nur Produktionsunternehmen und ihre Verbände berechtigt, Hoheitsakte dieser Gemeinschaft einer gerichtlichen Überprüfung unterziehen zu lassen (Artikel 33 Absatz 2 des EGKS-Vertrags). Ihnen sind gemäß Artikel 80, was die Artikel 65 und 66 sowie die zu ihrer Anwendung erforderlichen Auskünfte anbelangt, Unternehmen und Organisationen gleichgestellt, die gewerbsmäßig eine Vertriebstätigkeit ausüben mit Ausnahme des Verkaufs an Haushaltungen oder an Klein-gewerbebetreibende.

Darüber hinaus gibt es Klagemöglichkeiten nur in einer Reihe besonderer Fälle. So können nach Artikel 63 des Vertrages *Käufer* von Montanerzeugnissen klagen, wenn die Kommission nach der Feststellung, daß diese bestimmte, in Verkaufsbedingungen der Unternehmen festgelegte und auf die Einhaltung der Preise sich beziehende Verpflichtungen nicht eingehalten haben, das Recht der Unternehmen beschränkt, mit solchen Käufern Geschäfte zu tätigen. Zum anderen ist der Bereich des Artikels 66 zu nennen, in dem der Zusammenschluß von Unternehmen geregelt wird, von denen mindestens eines unter Artikel 80 des Vertrages

fällt, die übrigen also montanfremde Unternehmen sein können. Sein § 4 sieht ein Auskunftsrecht der Kommission auch gegenüber derartigen montanfremden Unternehmen vor; bei einer Mißachtung können Geldbußen verhängt werden, gegen die gemäß § 6 eine Klage nach Artikel 36 des Vertrages möglich ist. Nach Artikel 66 § 5 kann die Kommission bei unzulässigen Zusammenschlüssen eine Trennungsanordnung erlassen. Gegen diese können alle unmittelbar Beteiligten, also auch montanfremde Unternehmen, klagen. Daneben ist in § 5 davon die Rede, daß die Kommission, wenn ihre Trennungsanordnung in der gesetzten Frist nicht befolgt wird, Zwangsgelder verhängen kann, wogegen — wie Artikel 43 Absatz 2 der EGKS-Satzung des Gerichtshofs vorsieht — nach Artikel 36 des Vertrages Klage erhoben werden kann. In § 6 ist außerdem noch die Verhängung von Geldbußen gegen natürliche und juristische Personen schlechthin vorgesehen, wenn diese sich aus § 1 ergebenden Verpflichtungen entziehen oder sich die Vergünstigung des § 2 mit Hilfe falscher oder entstellter Angaben verschafft haben; auch insoweit ist ein Klagerecht nach Artikel 36 des Vertrages eingeräumt.

Weil die Röhrenhersteller und der vorliegende Sachverhalt offensichtlich in keine dieser Kategorien passen, kann sich tatsächlich die Frage erheben, ob für sie der Rechtsweg zum Gerichtshof überhaupt offensteht.

Ich habe jedoch schwerste Bedenken, diese Frage zu verneinen. Mit Recht haben die Klägerinnen hierzu hervorgehoben, nirgends im Vertrag sei eine Ermächtigung der Kommission zu erkennen, sich gleichsam einen Freiraum zu schaffen, indem sie Akte an Nicht-Montanunternehmen richte, für die eine gerichtliche Kontrolle ausscheide. Mit Sicherheit kann nicht aus Artikel 33 des

Vertrages gefolgert werden, daß Unternehmen oder Personen in den Hoheitsbereich des Vertrages fallen, für die es an einem Rechtsschutz fehlt. Eine solche Auffassung wäre zweifellos unvereinbar mit den den Mitgliedsländern gemeinsamen Verfassungsprinzipien und Rechts-traditionen, die so etwas wie ein *allgemeines* Gemeinschaftsrecht ergeben. Man wird deshalb — dem hat sich auch die Kommission nicht verschlossen — aus den vorhin erwähnten Vorschriften einen das System des Montanvertrags beherrschenden Grundsatz ableiten können, daß immer dann, wenn auf den Vertrag gestützte Hoheitsakte sich auf montanfremde Unternehmen auswirken und diese ausdrücklich die Adressaten bestimmter Maßnahmen sind, von ihnen auch eine gerichtliche Überprüfung veranlaßt werden kann, und zwar selbst wenn dies — wie im vorliegenden Fall — in dem fraglichen „grenzüberschreitenden“ Akt nicht *expressis verbis* vorgesehen ist. Damit wird auch die von den Klägerinnen alternativ angestellte Erwägung irrelevant, aus dem Fehlen eines Rechtsschutzes für die Röhrenhersteller sei — im Lichte des Gesamtsystems des Vertrages — zu schließen, daß sie nicht rechtswirksam Adressaten von Maßnahmen sein könnten, wie sie in der Entscheidung Nr. 385/81 getroffen worden sind.

b) Da es sich bei der Entscheidung Nr. 385/81 um einen normativen Akt, also eine *allgemeine* Entscheidung im Sinne des Vertrages handelt, haben sich die Klägerinnen bei der Anrufung des Gerichtshofes auf Artikel 33 Absatz 2 des Vertrages gestützt, wonach „die Unternehmen oder die in Artikel 48 genannten Verbände ... unter denselben Bedingungen“ (nämlich denen des Absatzes 1) „Klage gegen die sie individuell betreffenden Entscheidungen und Empfehlungen oder gegen die allgemeinen Ent-

scheidungen und Empfehlungen erheben [können], die nach ihrer Ansicht einen Ermessensmißbrauch ihnen gegenüber darstellen.“ Nach ihrer Ansicht ist auch im vorliegenden Fall ein derartiger unmittelbarer Angriff auf den kritisierten Akt möglich unter der alleinigen Voraussetzung, daß schlüssig ein den Klägerinnen gegenüber begangener Ermessensmißbrauch dargelegt wird.

Die Kommission dagegen hält dies nicht für vertretbar. Nach ihrer Auffassung kann an eine analoge Anwendung der zitierten Vorschrift — die auf Montanunternehmen im Sinne des Vertrages zugeschnitten und nach der die Anfechtung allgemeiner Akte als Ausnahme anzusehen ist — auf montanfremde Unternehmen nicht gedacht werden. Dies lasse sich unter Hinweis auf das System des Vertrages belegen, in dem — wie schon gezeigt — besondere Klagemöglichkeiten für montanfremde Unternehmen, die andernfalls sinnlos wären, vorgesehen seien. Orientiere man sich aber an diesen Sonderregeln und frage man sich, welcher ausdrücklich geregelte Fall dem vorliegenden am ehesten vergleichbar sei, so müsse sich das Ergebnis aufdrängen, daß eine gerichtliche Kontrolle erst nach dem Erlaß individueller Sanktionsentscheidungen ausgelöst werden könne, bei der dann auch — über Artikel 36 des Vertrages — der zugrundeliegende allgemeine Akt in die Überprüfung mit einzubeziehen sei.

Meines Erachtens hat der Standpunkt der Kommission einiges für sich. Sieht man sich die vorhin angeführten Vorschriften über das Klagerecht montanfremder Unternehmen an, so geht es hierbei nirgends um eine Anfechtung allgemeiner Entscheidungen, und es *scheint* danach nichts näherzuliegen, als im vorliegenden Fall eine Klagebefugnis analog der in Artikel 66 § 6 vorgesehen zu gewähren.

In Artikel 63, dem zufolge Montanunternehmen bestimmte Verpflichtungen auferlegt werden können, deren Hauptbetroffene deren Abnehmer sind, mußte letzteren, die selbst gar nicht Entscheidungsadressaten sind, ein Klagerecht eingeräumt werden. Es handelt sich hier aber stets um *individuelle* Entscheidungen, wie das Gesamtsystem und einige Formulierungen des Artikels 63 sowie darüber hinaus die Tatsache deutlich machen, daß derartige Entscheidungen — gemäß Artikel 43 der Satzung des Gerichtshofes — den betroffenen Abnehmern zuzustellen sind. Selbst wenn also eine analoge Anwendung dieser Vorschrift erwogen würde — wogegen im vorliegenden Fall schon die Andersartigkeit des Sachverhaltes spricht —, ließe sich so doch sicherlich kein Klagerecht gegen eine allgemeine Entscheidung rechtfertigen.

In Artikel 66 § 5, nach dem allen unmittelbar Beteiligten ein Klagerecht zusteht, handelt es sich ebenfalls nie um allgemeine, sondern lediglich um individuelle Entscheidungen, sei es, daß es um die Feststellung der Unzulässigkeit eines Zusammenschlusses geht, sei es, daß Trennungsanordnungen und damit zusammenhängende einstweilige Maßnahmen angefochten werden, oder sei es, daß in diesem Zusammenhang Zwangsgelder und Geldbußen verhängt werden.

In Artikel 66 § 4 ist — es geht um Zusammenschlüsse, an denen auch montanfremde Unternehmen beteiligt sein können — ebenfalls die Befugnis zur Einholung von Auskünften bei Nicht-Montanunternehmen vorgesehen. Dazu ist die Entscheidung Nr. 26/54 (ABl. vom 11. 5. 1954, S. 350) ergangen, die einmal vorschreibt, daß natürliche und juristische Personen verpflichtet sind, bestimmte Erwerbsgeschäfte anzuzeigen (Artikel 2), und nach deren Artikel 7 die Hohe Behörde berechtigt ist, durch be-

sondere Aufforderung die in Artikel 1 genannten Personen um alle zur Anwendung des Artikels 66 erforderlichen Auskünfte zu ersuchen. Kommen diese dem nicht nach, so kann aufgrund des Artikels 66 § 6 eine Geldbuße verhängt und dagegen gemäß Artikel 36 des Vertrages Klage erhoben werden. Dies läßt sich nur so verstehen, daß auch hier für Montanfremde ein Klagerecht nur gegen individuelle Sanktionsentscheidungen gegeben ist. Denn andernfalls, das heißt bei Übernahme der klägerischen These, der Rechtsschutz in Zusammenhang mit Auskunftersuchen gegenüber Montanfremden sei überhaupt nicht geregelt und es sei daher bezüglich Artikel 66 § 4 an die Anwendung der allgemeinen Rechtsschutzbestimmungen zu denken, hätte der in Artikel 66 § 6 enthaltene Hinweis auf Artikel 36 des Vertrages, der sich nur auf montanfremde Unternehmen beziehen kann, keinen rechten Sinn. Im übrigen muß anerkannt werden, daß von allen für montanfremde Unternehmen in Betracht kommenden Sonderbestimmungen zum Klagerecht Artikel 66 § 6 als die nächstliegende anzusehen ist. Auch wenn nicht zu leugnen ist, daß gewisse Unterschiede im Sachverhalt bestehen, weil nämlich die Entscheidung Nr. 385/81 auch *Nachprüfungsrechte* vorsieht und weil bei einem Zusammenschluß unter Beteiligung von Nicht-Montanunternehmen letztere sich freiwillig in den Hoheitsbereich des Montanvertrags begeben, kann sich doch die Annahme aufdrängen, als Rechtsschutzmöglichkeit gegenüber der Entscheidung Nr. 385/81 nach dem Vorbild des Artikels 66 § 6 nur eine Anfechtung individueller Durchführungsentscheidungen, nicht aber einen unmittelbaren Angriff auf die allgemeine Entscheidung zuzulassen. Da insoweit auch verfassungsrechtliche Bedenken schwerlich durchschlagen — fest steht immerhin, daß das Gemeinschaftsrecht eine allgemeine Klagebefugnis nicht

kennt und daß auch für Montanunternehmen die Anfechtung allgemeiner Entscheidungen die Ausnahme bildet —, müßte die Erfolgsaussicht der vorliegenden Klage schon deswegen verneint werden, weil eine Klage von Röhrenherstellern gegen eine *allgemeine* Entscheidung nicht als zulässig anzusehen war.

c) Will man dem nicht folgen, hält man vielmehr — weil andernfalls von einem angemessenen, ausreichenden Rechtsschutz nicht zu sprechen wäre — eine *analoge Anwendung von Artikel 33 Absatz 2* auf den vorliegenden Fall für angebracht, so steht freilich auch damit die Zulässigkeit der Klage noch nicht fest. Weil es sich eindeutig um eine allgemeine Entscheidung handelt, ist es nach der Rechtsprechung notwendig, daß die Klägerinnen schlüssig Umstände vortragen, die erheblich für das Vorliegen eines ihnen gegenüber begangenen Ermessensmißbrauchs sprechen (Urteil vom 9. Juni 1964 in den verbundenen Rechtsachen 55 bis 59 und 61 bis 63/63 — *Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena* und 7 andere Klägerinnen/Hohe Behörde —, Slg. 1964, 453, 492).

Sieht man den Klagevortrag unter diesem Gesichtspunkt an, steht der Vorwurf des Verfahrensmißbrauchs, der nach Ansicht der Klägerinnen auch als Ermessensmißbrauch zu werten ist, im Vordergrund. Davon sei zu sprechen, wenn eine Verfahrensnorm für Maßnahmen benützt werde, für die das gewählte Verfahren nicht bestimmt sei, insbesondere, wenn ein einfaches Verfahren gewählt werde, um ein lästigeres zu vermeiden. Für die Problematik des vorliegenden Falles sei wichtig, daß die nationalen Gesetzgeber bestimmt hätten, welcher Personenkreis von der Hoheitsgewalt der Montanunion erfaßt werde. Weil die Röhrenhersteller eindeutig nicht in den Geltungsbereich des Montanvertrags fielen, habe eine Er-

streckung auf sie nur im Wege einer — zu ratifizierenden — Vertragsänderung nach Artikel 96 des Vertrages vorgenommen werden können, keinesfalls dagegen nach dem — tatsächlich gewählten — Verfahren des Artikels 95. Völlig unzulässig sei es gewesen, die Entscheidung — wie es offenbar geschehen sei — nach dem Verfahren des Artikels 95 Absatz 1 zu erlassen. Für die weiterreichende und von strengeren Voraussetzungen abhängige sogenannte „kleine Vertragsrevision“ nach Artikel 95 Absätze 3 und 4 gelte die Grenze, daß es nur um eine Änderung bereits *bestehender* Befugnisse, nicht aber um die Schaffung völlig *neuer* Befugnisse gehen dürfe und daß dabei auch weder die allgemeine Struktur des Vertrages noch das Verhältnis zwischen den der Gemeinschaft übertragenen und den den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Befugnissen geändert werden dürfe. Sei dies aber schon bei der kleinen Vertragsrevision zu beachten, so müßten solche Grenzen zweifellos auch für das einfachere und einen geringeren Spielraum lassende Verfahren des Artikels 95 Absatz 1 gelten; auch so könne es in keinem Falle zu einer Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereichs des Montanvertrags und zur Schaffung völlig neuer Befugnisse kommen, wie es die angegriffene Entscheidung beabsichtigt habe.

Daneben machen die Klägerinnen auch noch einen Ermessensmißbrauch in Form einer Mißachtung der Ziele der Artikel 2, 3 und 4 sowie einer zweckfremden Ausweitung des Auskunfts- und Nachprüfungsrechts geltend. Sie heben dazu hervor, der in der Entscheidung enthaltene Hinweis auf die genannten Artikel habe keine selbständige Bedeutung, weil sie schon von Artikel 95 erfaßt würden. Die unzulässige Ausweitung des Geltungsbereichs des Montanvertrags sei also zugleich als Verstoß gegen die ge-

nannten Vertragsziele zu werten, weil ihre Verwirklichung ja auf den Markt für Kohle und Stahl beschränkt sei und dafür der in Artikel 3 vorgezeichnete Rahmen gelte.

Nicht angezweifelt werden könne schließlich, daß der Ermessensmißbrauch den Klägerinnen gegenüber begangen worden sei, daß sie — wie nach der Rechtsprechung (Urteil vom 16. Juli 1956 in der Rechtssache 8/55 — *Fédération Charbonnière de Belgique/Hohe Behörde* — Slg. 1955-1956, 197, 225) notwendig —, Opfer und Gegenstand des Ermessensmißbrauchs gewesen seien. Offensichtlich seien sie durch die Begründung einer Auskunftspflicht und die Verpflichtung, Kontrollen zuzulassen, verletzt. Sie seien sogar in besonderer Weise betroffen, weil sie durch langfristige Verträge, die eine anderweitige Verwendung des gelieferten Materials ausschlossen, an ihre Lieferanten gebunden seien und die Lieferanten so über Kontrollmöglichkeiten verfügten, die zusätzliche direkte Kontrollen bei den Klägerinnen entbehrlich machten.

Wie die Kommission habe ich jedoch ernste Zweifel daran, daß der Vortrag der Klägerinnen für Artikel 33 Absatz 2 des Montanvertrags ausreicht.

aa) Am deutlichsten trifft dies für das Erfordernis zu, einen *ihnen* gegenüber ergangenen Ermessensmißbrauch schlüssig darzulegen.

Was darunter zu verstehen ist, wird nicht ausreichend mit der im Urteil der Rechtssache 8/55 vom 16. Juli 1956 (Slg. 1955-1956, 197, 225) verwendeten Formulierung erfaßt, es müsse sich um ein Unternehmen handeln, das den Gegenstand oder zumindest das Opfer des von ihm behaupteten Ermessensmißbrauchs bilde. Eine zusätzliche Verdeutlichung findet sich schon in dem gleichen Urteil in dem Hinweis, in einem solchen Fall

müsse das individuelle Moment überwiegen. Noch präziser ist darüber hinaus das Urteil in den verbundenen Rechtssachen 55 bis 59 und 61 bis 63/63 vom 9. Juni 1964 (Slg. 1964, 453, 493). Danach muß der Kläger vortragen, daß er unmittelbar in seinen Interessen verletzt ist und daß seine individuellen Interessen unmittelbar beeinträchtigt werden; jedenfalls reicht es nicht aus, daß die kritisierte Maßnahme alle Kläger in gleichem Maße trifft.

Meines Erachtens haben die Klägerinnen nicht deutlich gemacht, daß gerade sie das Opfer der angegriffenen Regelung sind und daß ihnen ein *besonderes* Opfer abverlangt wird, das sie aus dem allgemeinen Kreis der Röhrenhersteller heraushebt. Dafür reicht der Hinweis auf das Bestehen langfristiger Lieferverträge mit den Stahlproduzenten schwerlich aus, weil so allenfalls die *Notwendigkeit* einer besonderen Kontrollregelung im Verhältnis zu den Klägerinnen in Zweifel gezogen werden, nicht dagegen gezeigt werden kann, daß den Klägerinnen damit *spezielle Opfer* abverlangt werden. Daneben darf auch nicht übersehen werden, daß nach ihrem Vortrag — was sicher unerlässlich erscheint — nicht klar ist, ob die Existenz langfristiger Lieferverträge tatsächlich zusätzliche Kontrollen etwa im Hinblick auf Bezüge außerhalb der Verträge oder von anderen Lieferanten überflüssig machte, ganz abgesehen davon, daß derartige besondere Beziehungen zu Stahlherstellern wohl nicht auf die Klägerinnen beschränkt, sondern möglicherweise bei Röhrenherstellern weit verbreitet sind.

bb) Darüber hinaus sind aber auch Zweifel berechtigt, ob tatsächlich ein *Ermessensmißbrauch* schlüssig vorgetragen worden ist.

— Soweit die Klägerinnen einen *Verfahrensmißbrauch* geltend machen, möchte

ich daran erinnern, daß Generalanwalt Roemer in seinen Schlußanträgen vom 1. Juni 1965 zu den Rechtssachen 3 und 4/64 — *Chambre syndicale de la sidérurgie française* und 16 andere Kläger/Hohe Behörde (Slg. 1965, 618, 624) — Zweifel daran geäußert hat, „ob der im allgemeinen als Ermessensmißbrauch zu wertende Vorwurf des Verfahrensmißbrauchs in der speziellen Kategorie des ‚*détournement de pouvoir à leur regard*‘ überhaupt einen Platz hat“. Derartige Zweifel erscheinen durchaus angebracht, jedenfalls wenn es sich — wie im vorliegenden Fall — um die Anwendung eines allgemeinen und nicht eines speziellen, für eine bestimmte Gruppe von Betroffenen vorgesehenen Verfahrens handelt. Man kann auch den Eindruck haben, daß von einem Ermessensmißbrauch in Form des Verfahrensmißbrauchs nur zu sprechen ist, wenn ein Verfahren *anstelle eines anderen* innerhalb des Hoheitsbereichs des handelnden Organs angewandt wird. So verhält es sich jedenfalls in den Rechtssachen 2/57 (*Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse/Hohe Behörde* —, Urteil vom 13. Juni 1958, Slg. 1958, 133) und 8/57 (*Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges/Hohe Behörde* —, Urteil vom 21. Juni 1958, Slg. 1958, 231), in denen behauptet worden war, statt Artikel 59 und zur Umgehung der darin enthaltenen Schutzbestimmungen sei Artikel 53 angewandt worden. Im vorliegenden Fall dagegen lautet der Hauptvorwurf der Klägerinnen dahin, die Kommission habe ihnen gegenüber *überhaupt keine Hoheitsbefugnisse*, diese seien vielmehr bezüglich der Verarbeitungsunternehmen bei den Mitgliedstaaten verblieben. Auch wenn einzuräumen ist, daß so nicht eine Verletzung von Zuständigkeitsnormen im eigentlichen Sinne gerügt wurde — wie die Klägerinnen in der mündlichen Verhandlung zum Problem der Abgrenzung der Hoheitsgewalten zwischen

Staaten und Staatengemeinschaften ausgeführt haben —, ist doch nicht zu verkennen, daß ein solches Vorbringen eher Anlaß gibt, von Kompetenzüberschreitung und Vertragsverletzung als von einem Ermessensmißbrauch zu sprechen. So hat der Gerichtshof in einem ähnlich gelagerten Fall (Urteil vom 8. Juli 1965 zu den verbundenen Rechtssachen 3 und 4/64 — *Chambre syndicale de la sidérurgie française* und 16 andere Kläger/Hohe Behörde —, Slg. 1965, 595), zu dem von den Klägern als Ermessensmißbrauch qualifizierten Vorwurf, die Kommission habe sich Hoheitsgewalt über Handelsunternehmen verschafft, die vom Vertrag gar nicht erfaßt würden, im Anschluß an die Schlußanträge des Generalanwalts, die dies ganz deutlich machten, hervorgehoben, ein solches Vorbringen gehöre in Wahrheit in die Kategorie der Kompetenzüberschreitung. Wenn der Gerichtshof andererseits im Urteil vom 15. Juli 1960 zu der Rechtssache 20/59 (Regierung der Italienischen Republik/Hohe Behörde — Slg. 1960, 681, 714), auf das die Klägerinnen so sehr abgestellt haben und in dem auch das Problem der fehlenden Rechtsetzungsbefugnis der Kommission zu Artikel 70 des Montanvertrages zur Debatte stand, unter anderem von einem Mißbrauch des in Artikel 88 geregelten Vollstreckungsverfahrens gesprochen hat, das nicht die Setzung von Rechtsnormen auf Gebieten gestatte, für die die Mitgliedstaaten nicht auf ihre Hoheitsrechte verzichtet hätten, so darf doch nicht übersehen werden, daß es sich hier um die Klage eines *Mitgliedstaats* handelte. Deshalb war nicht zu dem Problem Stellung zu nehmen, ob ein Verfahrensmißbrauch der geschilderten Art tatsächlich als Ermessensmißbrauch im Sinne des Artikels 33 Absatz 2 gewertet werden könnte.

— Soweit die Klägerinnen darüber hinaus von einem Ermessensmißbrauch

in Form einer *Mißachtung von Sachnormen* (nämlich der Ziele der Artikel 2, 3 und 4) sprechen, ist offensichtlich, daß auch dies zu keinem anderen Ergebnis führen kann. Bei näherem Zusehen ist nämlich erkennbar, daß auch insofern nichts anderes geltend gemacht wird als eine unzulässige Erstreckung des Hoheitsbereichs des Montanvertrages auf die Röhrenhersteller. Das aber kann — wie schon gesagt — schwerlich in die Kategorie „Ermessensmißbrauch“ eingeordnet werden; hier liegt vielmehr eine Qualifizierung des Vorwurfs als Vertragsverletzung oder Zuständigkeitsüberschreitung wesentlich näher.

cc) Demnach kann die Klage auch nicht bei einer analogen Anwendung des Artikels 33 Absatz 2 als zulässig angesehen werden. Ihre Erfolgsaussichten sind außerdem zumindest deswegen negativ zu bewerten, weil die Klägerinnen nicht schlüssig dargelegt haben, die angegriffene Regelung enthalte *gerade ihnen gegenüber* einen Ermessensmißbrauch.

d) Obwohl hiernach auf die Begründetheit der Klage nicht mehr eingegangen zu werden braucht, möchte ich doch mit ganz wenigen Worten meinen Eindruck hierzu noch andeuten.

aa) Hält man sich nur an den Vorwurf des Ermessensmißbrauchs und die klassische, in der Rechtsprechung dazu gegebene Definition, wonach sich die notwendige Prüfung im wesentlichen auf das verfolgte Ziel und die Zweckbestimmung einer Maßnahme erstreckt (Urteil vom 21. Juni 1958 zu der Rechtssache 8/57 — *Groupement des Hauts Fourneaux et Acières Belges/Hohe Behörde* — Slg. 1958, 231), so kann kaum angenommen werden, daß die angegriffene Entscheidung ermessensmißbräuchlich zustande gekommen ist.

Sie ist getroffen worden im Zusammenhang mit der Stahlquotenregelung und zu dem Zweck, ihre korrekte Anwendung sicherzustellen, also durch angemessene Kontrollen dafür zu sorgen, daß die vorgesehene Ausnahmeregelung, auf die nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht verzichtet werden konnte, auf Material beschränkt blieb, das tatsächlich zu Röhren verarbeitet wurde. Allein zu diesem Zweck erschienen der Kommission gewisse Maßnahmen im Verhältnis zur Verarbeitungsindustrie erforderlich, für die der Vertrag, insbesondere in Artikel 58, an sich keine Rechtsbasis lieferte. Daß die Kommission darüber hinausgehende Ziele verfolgt hätte — die Rede war von einer Einbeziehung der ganzen Verarbeitungsindustrie in den Hoheitsbereich des Montanvertrags —, ist nirgendwo zu erkennen. Deswegen läßt sich tatsächlich schwerlich sagen, die Kommission habe Befugnisse, von denen sie nach dem Vertrag Gebrauch machen zu können glaubte, zu anderen als den ausdrücklich genannten Zwecken in Anspruch genommen.

bb) Eine weiterreichende Prüfung, etwa unter dem Gesichtspunkt der Mißachtung der Grenzen des Artikels 95, halte ich im vorliegenden Verfahren nicht für zulässig. Würde man hier den Klägerinnen folgen und die gerichtliche Prüfung *ex officio* auf andere, angeblich schwerwiegende Mängel und grobe Rechtswidrigkeiten erstrecken, so käme faktisch die Klagebefugnis privater Betroffener in die Nähe der für die Mitgliedstaaten vorgesehenen. Dies ist mit dem Rechtsschutzsystem des Montanvertrags, nach dessen Artikel 33 Absatz 2 private Betroffene allgemeine Entscheidungen nur in eng umrissenen Grenzen angreifen können, nicht zu vereinbaren. Dazu liefert auch die bisherige Rechtsprechung — soweit in ihr bestimmte

Fragen von Amts wegen untersucht wurden — keinerlei Anhaltspunkte.

cc) Folgte man freilich den Klägerinnen in diesem Punkt, so ließen sich wohl erhebliche Bedenken bezüglich der Rechtmäßigkeit der Entscheidung Nr. 385/81 schwerlich unterdrücken. Ich will dies jetzt nicht weiter vertiefen, sondern mich grundsätzlich mit dieser allgemeinen Anmerkung begnügen. Erinnert sei lediglich an das, was zu der Frage der Notwendigkeit des Erlasses der Entscheidung Nr. 385/81 unter verschiedenen Gesichtspunkten im Verfahren zutage getreten ist, an die Ausführungen zu Artikel 95 Absatz 1 und zu den ihm immanenten Grenzen sowie an die von den Klägerinnen angezogene, sich auf die kleine Vertragsrevision nach Artikel 95 Absätze 3 und 4 beziehende Rechtsprechung mit ihren Feststellungen zu dem Erfordernis, das Verhältnis zwischen den Befugnissen der Gemeinschaft und denen der Mitgliedstaaten nicht zu ändern (Rechtsgutachten Nr. 1/60, Slg. 1960, 117), die natürlich auch bei der Anwendung von Artikel 95 Absatz 1 Geltung beanspruchen können.

3. Ein Wort ist danach nur noch zu der *Kostenentscheidung* zu sagen, für die — wie schon gesagt — gemäß Artikel 69 § 5 der Verfahrensordnung in einem Fall wie dem vorliegenden freies Ermessen gilt. Sie könnte an sich — folgt man meiner Bewertung der Erfolgsaussichten der Klage — dahin lauten, die Klägerinnen hätten die Kosten des Verfahrens zu tragen. Erwägen läßt sich allerdings auch, an die Rechtsprechung zu Artikel 69 § 3 anzuknüpfen, nach der bei Vorliegen eines außergewöhnlichen Grundes Abweichungen von den Regeln möglich sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn schwierige und komplexe Rechtsfragen zur Debatte stehen oder von einer Unsicherheit der Rechtslage zu sprechen ist

(Urteil vom 13. Juli 1961 in den verbundenen Rechtssachen 2 und 3/60 — Niederrheinische Bergwerks-Aktiengesellschaft und 1 anderer Kläger/Hohe Behörde — Slg. 1961, 281, 312; Urteil vom 23. April 1956 in den verbundenen Rechtssachen 7 und 9/54 — Groupe-ment des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises/Hohe Behörde — Slg. 1955-1956, 53, 103; Urteil vom 1. Dezember 1962 in den verbundenen Rechtssachen 46 und 47/59 — Meroni e C., Erba, und Meroni e C., Mailand/Hohe Behörde, Slg. 1962, 835, 860; Urteil vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache

175/73 — Gewerkschaftsbund — Europäischer öffentlicher Dienst — Brüssel, Denise Massa und Roswitha Kortner/Rat — Slg. 1974, 917, 926). Mit einem solchen Fall, für den — wenn ich recht sehe — keine Vorgänge existieren und den die Kommission selbst in der mündlichen Verhandlung als „Rechtsstreitigkeit mit außergewöhnlichen Problemen“ qualifiziert hat, haben wir es hier zweifellos zu tun. Ich würde es deshalb für angemessen halten, dahin zu entscheiden, daß jede Partei ihre eigenen Kosten zu tragen hat.

4. Abschließend schlage ich demnach vor, festzustellen, daß sich die Hauptsache erledigt hat, und auszusprechen, daß die Kosten des Verfahrens gegeneinander aufgehoben werden.