SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIEGBERT ALBER

vom 17. September 1998 *

A — Einführung

1. Mit der vorliegenden Klage wendet sich Spanien gegen zwei Verordnungen des Rates, durch die Portugal und Frankreich einen Austausch der Fangmöglichkeiten für Sardellen vornehmen konnten. Die Besonderheit dieses Austauschs liegt darin, daß ein Teil der zunächst Portugal zuerkannten Fangquote für das ICES-Gebiet IX, X, COPACE 34.1.1 (westlich und süd-westlich der Iberischen Halbinsel) an Frankreich zum Fischfang im ICES-Gebiet VIII (Golf von Gascogne) abgetreten wurde.

2. Spanien, das für die beiden genannten Fanggebiete Fangquoten besitzt, macht eine Verletzung der in Artikel 39 EG-Vertrag genannten Ziele der gemeinsamen Fischereipolitik (bestmöglicher Einsatz der Produktionsfaktoren und Stabilisierung der Märkte) sowie eine Verletzung der in der Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 [1] genannten Grundsätze (rationelle und verantwortungsvolle Bewirtschaftung der Ressourcen und Grundsatz der relativen Stabilität) geltend, da der Austausch unterschiedliche Bestände in voneinander getrennten Gebieten betreffe. Ein solcher Austausch sei daher aber nicht möglich und nur unter Umgehung der für die Quotenfestlegung geltenden Bestimmungen (zum Nachteil Spaniens) zustande gekommen.

3. Der Rat und die Kommission, die dem Rechtsstreit auf seiten des Rates beigetreten sind, berufen sich im wesentlichen auf das weite Ermessen des Rates im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik und verweisen auf die komplexen Probleme bei der Integration Spaniens und Portugals in die Gemeinschaft, die den Erlaß der beanstandeten Verordnungen rechtfertigen würden.

B — Sachverhalt und einschlägige Rechtsvorschriften

4. In den Gemeinschaftsgewässern existieren zwei unterschiedliche Bestände von Sardellen, für die zulässige Gesamtfangmengen (im folgenden: TAC [2]) und Fang-

* Originalsprache: Deutsch.

1 — Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 des Rates vom 20. Dezember 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Fischerei und die Aquakultur (ABl. L 389, S. 1).

2 — Die auch in den deutschen Sprachfassungen der einschlägigen Vorschriften verwendete Abkürzung „TAC" erklärt sich aus dem französischen Begriff „total admissible des captures".

quoten festgelegt sind. Diese Bestände finden sich in den ICES-Gebieten VIII und IX, X, COPACE 34.1.1.

5. Durch Artikel 161 der „Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge" [3] (im folgenden: Beitrittsakte) wurde Spanien eine Quote von 90 % für das ICES-Gebiet VIII zuerkannt; die restlichen 10 % gingen an Frankreich. Entsprechend dem Grundsatz der relativen Stabilität zwischen Spanien und Portugal wurde die Quote für den anderen Bestand für Spanien mit 48 % und Portugal mit 52 % festgelegt.

6. Das System der Aufteilung der Fangmöglichkeiten unter den Mitgliedstaaten beruht auf der Verordnung Nr. 3760/92. Wesentliches Ziel dieser Verordnung ist die Schaffung von Rahmenbedingungen für die Erhaltung und den Schutz der Bestände. Zur rationellen, verantwortungsvollen und dauerhaften Nutzung der Ressourcen kann der Rat den Grad der Befischung für den betreffenden Zeitraum durch eine Begrenzung der zulässigen Fangmengen und erforderlichenfalls des Fischereiaufwands steuern. Sollte es sich als notwendig erweisen, bei einer bestimmten Fischerei den Grad der Befischung zu begrenzen [4], so wird der Rat nach Artikel 8 Absatz 4 Ziffer ii mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission wie folgt tätig:

„Er teilt die Fangmöglichkeiten unter den Mitgliedstaaten so auf, daß für jeden Mitgliedstaat die relative Stabilität der Fischereitätigkeit bei jedem der betreffenden Bestände gewährleistet ist ..."

7. Zur Verdeutlichung dieses Punktes heißt es in der elften bis dreizehnten Begründungserwägung der Verordnung folgendermaßen:

„Für Bestände, deren Befischung begrenzt werden muß, sind die Fangmöglichkeiten der Gemeinschaft in Form von für die Mitgliedstaaten verfügbaren Möglichkeiten, als Quoten und erforderlichenfalls als Fischereiaufwand festzulegen.

Die Erhaltung und Bewirtschaftung der Bestände müssen zu einer vermehrten Stabilität der Fischereitätigkeiten beitragen. Diese Stabilität muß auf der Grundlage einer Referenzaufteilung beurteilt werden, die die vom Rat festgelegten Leitlinien wiederspiegelt.

Ferner muß diese Stabilität ... unter Berücksichtigung der derzeitigen biologischen Situation der Bestände auf die besonderen Bedürfnisse der Gebiete achten, deren Bevölkerung in besonderem Maße von der Fischerei und den mit ihr verbundenen Gewerbezweigen abhängt.

Der Begriff des relativen Charakters der angestrebten Stabilität ist deshalb in diesem Sinne zu verstehen."

3 — ABl. L 302 vom 15. November 1985, S. 1.

4 — Siehe Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3760/92.

8. Was den möglichen Tausch der Fangrechte nach Festlegung der Fangmöglichkeiten betrifft, regelt Artikel 9, daß „die Mitgliedstaaten ... nach Mitteilung an die Kommission die ihnen zugeteilten Fangrechte ganz oder teilweise austauschen (können)".

9. Durch die Verordnung (EG) Nr. 3362/94 [5] wurden die TAC je Bestand oder Bestandsgruppe für 1995 in Anhang I festgesetzt. Demzufolge gilt für den Bereich VIII eine vorsorglich vorgesehene TAC in Höhe von 33 000 t, wobei auf Spanien 29 700 t entfielen und auf Frankreich 3 300 t. Für den Bereich IX, X, COPACE 34.1.1 war eine vorsorglich vorgesehene TAC in Höhe von 12 000 t festgelegt, von denen auf Spanien 5 740 t und auf Portugal 6 260 t entfielen. Diese letztgenannten Quoten durften nur in Gewässern unter der Hoheitsgewalt oder Gerichtsbarkeit des betreffenden Mitgliedstaats oder in internationalen Gewässern des betreffenden Gebiets gefischt werden.

10. Zur „Steuerung des Fischereiaufwands in bestimmten Fanggebieten und in bezug auf bestimmte Fischereiressourcen der Gemeinschaft" erließ der Rat am 27. März 1995 die Verordnung (EG) Nr. 685/95 [6]. Artikel 11 Absatz 1 bestimmt, daß die betroffenen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 9 der Verordnung Nr. 3760/92 die ihnen zugeteilten Fangmöglichkeiten unter den in Anhang IV Nr. 1 genannten Bedingungen austauschen können.

In Anhang IV heißt es unter Nr. 1.1 wie folgt:

„Der Austausch zwischen Frankreich und Portugal kann von 1995 bis 2002 stillschweigend verlängert werden, wobei beide Mitgliedstaaten sich die Möglichkeit vorbehalten, die Bedingungen des Austausches bei der jährlichen Festlegung der TAC und der Quoten zu ändern.

Der Austausch betrifft die folgenden TAC:

i) sobald für die ICES-Gebiete VIII und IX eine gemeinsame TAC für Sardellen festgelegt worden ist, tritt Portugal Frankreich jährlich 80 % seiner Fangmöglichkeiten ab, die ausschließlich in den Gewässern unter französischer Hoheitsgewalt oder Gerichtsbarkeit gefischt werden dürfen;

...“

5 — Verordnung (EG) Nr. 3362/94 des Rates vom 20. Dezember 1994 zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmengen und entsprechender Fangbedingungen für bestimmte Fischbestände oder -bestandsgruppen für 1995 (ABl. L 363, S. 1).

6 — ABl. L 71, S. 5.

11. Mit der Verordnung (EG) Nr. 746/95 [7] legte der Rat für den Bereich IX, X, COPACE 34.1.1 erneut eine vorsorglich vorgesehene TAC fest. Demnach bleibt die TAC in Höhe von 12 000 t zunächst bestehen, wobei weiterhin 5 740 t auf Spanien entfallen. Allerdings dürfen von den 6 260 t, die Portugal zugestanden werden, bis zu 5 008 t in Gewässern des ICES-Bereichs VIII unter der Hoheit oder der Gerichtsbarkeit Frankreichs gefischt werden.

12. Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß für die beiden Bereiche zunächst unterschiedliche TAC's und Quoten festgelegt worden waren, wobei sie in dem Bereich VIII zwischen Spanien und Frankreich und in dem anderen Bereich zwischen Spanien und Portugal aufgeteilt waren. Durch die letztgenannte Verordnung wurde es nun Portugal ermöglicht, einen Teil seiner TAC aus dem Bereich IX, X, COPACE 34.1.1 in französischen Gewässern des ICES-Bereichs VIII zu fischen. Allerdings trat Portugal diese Quote an Frankreich ab.

13. Gegen diese Vorgehensweisen wehrt sich Spanien mit der vorliegenden Klage.

14. Die spanische Regierung erhebt zunächst den Vorwurf, durch die Genehmigung, einen Teil der Sardellenquote, die Portugal im Bereich IX zugeteilt worden sei, nicht in diesem Bereich sondern im Bereich VIII zu fischen, werde die zulässige TAC im Bereich VIII von 33 000 t auf 38 008 t erhöht, ohne daß neue wissenschaftliche Informationen vorlägen, die dies rechtfertigten. Mit den angefochtenen Bestimmungen werde weder der bestmögliche Einsatz der Produktionsfaktoren noch die Stabilisierung der Märkte verfolgt. Damit läge ein Verstoß gegen die in Artikel 39 EG-Vertrag aufgeführten Ziele der gemeinsamen Fischereipolitik vor.

15. Des weiteren wird vorgetragen, daß, da es zwei voneinander unabhängige Sardellenbestände gäbe, für 1995 die im Bereich VIII festgesetzte TAC durch die angefochtenen Bestimmungen ohne irgendeine wissenschaftliche Grundlage erhöht werde. Damit werde aber gegen das Ziel der Verordnung Nr. 3760/92 verstoßen, das in einer rationellen und verantwortungsvollen Bewirtschaftung der Ressourcen bestehe. Durch die angegriffenen Regelungen komme es sogar zu einer Überfischung einer Sardellenart.

16. Dadurch, daß die Menge, um die die Sardellenquote geändert worden sei, nämlich 5 008 t, vollständig Portugal zugeteilt worden war, sei der Grundsatz der relativen Stabilität verletzt. Portugal habe in diesem Bereich niemals eine Quote besessen, so daß eine Zuerkennung einer Quote gegen die Verpflichtung verstoße, für jeden der Mitgliedstaaten, die an der Aufteilung dieses Bestandes teilnehmen, einen festen Prozentsatz aufrechtzuerhalten.

17. Die spanische Regierung beantragt,

— den letzten Teilsatz von Ziffer i der Nummer 1.1 des Anhangs IV der Ver-

7 — Verordnung (EG) Nr. 746/95 des Rates vom 31. März 1995 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 3362/94 zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmengen und entsprechender Fangbedingungen für bestimmte Fischbestände und -bestandsgruppen für 1995 (ABl. L 74, S. 1).

ordnung (EG) Nr. 685/95 des Rates vom 27. März 1995 zur Steuerung des Fischereiaufwands in bestimmten Fanggebieten und in bezug auf bestimmte Fischereiressourcen der Gemeinschaft für nichtig zu erklären;

— den die Sardelle betreffenden fünften Abschnitt des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 746/95 des Rates vom 31. März 1995 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 3362/94 zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmengen und entsprechender Fangbedingungen für bestimmte Fischbestände oder -bestandsgruppen für 1995 für nichtig zu erklären;

— dem beklagten Organ die Kosten aufzuerlegen.

Der Rat beantragt,

— die Klage abzuweisen,

und

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

C — Stellungnahme

18. Da die spanische Regierung im wesentlichen die Verletzung zum einen von Artikel 39 EG-Vertrag und zum anderen der Verordnung Nr. 3760/92 geltend macht, sollen diese Punkte im folgenden auch getrennt geprüft werden.

Zum Verstoß gegen Artikel 39 EG-Vertrag

19. Die spanische Regierung trägt zunächst vor, die ursprünglich festgelegte TAC in Höhe von 33 000 t für den Bereich VIII sei aufgrund wissenschaftlicher Informationen zustande gekommen und vom Rat als die geeignete TAC angesehen worden, eine rationelle und verantwortungsvolle Bewirtschaftung der Ressourcen zu garantieren. Zudem sei diese TAC seit dem Beitritt Spaniens nur unwesentlichen Schwankungen unterworfen gewesen und entspreche einem Durchschnitt der Fänge in den 70er Jahren. So sei den bisherigen Entwicklungen Rechnung getragen und eine anhaltende Bewirtschaftung garantiert worden. Ändere der Rat nun diese TAC de facto von 33 000 t auf 38 008 t, so unterbreche er die Kontinuität der bisherigen Regelungen, ohne aufgrund von neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen dazu angeregt worden zu sein. Auch das bestehende Ermessen des Rates bei Erlaß von Vorschriften im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik müsse sich in den durch den Vertrag gesetzten Grenzen halten. Werde nun aber (wie im vorliegenden Fall) ein Tausch von Quoten für unterschiedliche Arten in unterschiedlichen Fanggebieten erlaubt, so verstoße dies gegen die in Artikel 39

Buchstaben a und c EG-Vertrag genannten Ziele, nämlich den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren und die Stabilisierung der Märkte.

20. Der Rat und die Kommission berufen sich im wesentlichen auf ihr weites Ermessen bei Erlaß der angegriffenen Maßnahmen. Zum einen seien beide genannten Sardellenbestände nicht gefährdet. Darüber hinaus habe es sich bei den für diese Bestände festgelegten TAC nur um vorsorglich vorgesehene TAC gehandelt. Diese entfalteten zwar Bindungswirkung, aber, da sie nicht aufgrund gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse zustande gekommen seien, seien sie auch durchaus abänderbar. Darüber hinaus sei der Austausch zwischen verschiedenen Gebieten und zwischen verschiedenen Arten nichts ungewöhnliches und in der Vergangenheit des öfteren vorgenommen worden.

21. Selbst wenn wissenschaftliche Gutachten über die einzelnen Bestände vorgelegen hätten, hätte der Rat sie bei Erlaß der angegriffenen Bestimmungen nicht blind befolgen müssen. Im Rahmen des Ermessens habe der Rat im vorliegenden Fall zwischen den Interessen der gemeinsamen Fischereipolitik und den Interessen der Gemeinschaft an einer weiteren Integration Spaniens und Portugals in die Gemeinschaft abgewogen. Das Ergebnis dieser Prüfung spiegele sich in den angegriffenen Verordnungen wider.

22. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes die Gemeinschaftsorgane bei der Verfolgung der Ziele der gemeinsamen Fischerei- und Agrarpolitik für den ständigen Ausgleich sorgen müssen, den etwaige Widersprüche zwischen diesen Zielen, wenn sie isoliert betrachtet werden, erforderlich machen können. Gegebenenfalls muß dann dem einen oder anderen unter ihnen der zeitweilige Vorrang eingeräumt werden. Dies allerdings nur dann, wenn wirtschaftliche Tatsachen oder Umstände, aufgrund derer die Entscheidungen erlassen wurden, dies gebieten. [8] Ebenso erkennt die Rechtsprechung an, daß der Gesetzgeber auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik über ein weites Ermessen verfügt, das der politischen Verantwortung entspricht, die ihm die Artikel 40 und 43 übertragen. [9]

23. Die richterliche Kontrolle der Maßnahmen des Rates angesichts des dem Rat bei der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik eingeräumten Ermessens ist somit auf die Prüfung der Frage zu beschränken, ob die betreffende Maßnahme mit einem offenkundigen Irrtum oder einem Ermessensmißbrauch behaftet ist, oder ob der Rat die Grenzen seines Ermessens offensichtlich überschritten hat. [10]

24. Nach Ansicht der spanischen Regierung liegt eine Verletzung von Artikel 39 EG-Vertrag schon deshalb vor, weil die TAC für den Bereich VIII wesentlich geändert wurde, ohne daß dies aufgrund von wissenschaftlichen Erkenntnissen notwendig gewesen wäre.

8 — Urteile vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93 (Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973, 5057, Randnr. 47), vom 19. März 1992 in der Rechtssache C-311/90 (Hierl, Slg. 1992, I-2061, Randnr. 13) und vom 24. November 1993 in der Rechtssache C-405/92 (Mondiet, Slg. 1993, I-6133, Randnr. 51).

9 — Urteil in der Rechtssache Deutschland/Rat (zitiert in Fußnote 8, Randnr. 47); Urteil in der Rechtssache Hierl (zitiert in Fußnote 8, Randnr. 13) und Urteil vom 21. Februar 1990 in den verbundenen Rechtssachen C-267/88 bis C-285/88 (Wuidart u. a., Slg. 1990, I-435, Randnr. 14).

10 — Urteil vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88 (Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnr. 8).

25. Dazu ist anzumerken, daß das Fehlen eines solchen Gutachtens den Rat nicht daran hindern kann, die Maßnahmen zu treffen, die er zur Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Fischereipolitik für unerläßlich hält. [11] Im Zusammenhang mit der Berücksichtigung wissenschaftlicher Daten durch den Rat hat der Gerichtshof entschieden, daß sich die richterliche Kontrolle aufgrund des dem Rat bei der Umsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik zustehenden Ermessens auf die Prüfung beschränken muß, ob die fragliche Maßnahme offensichtlich fehlerhaft ist oder einen Ermessensmißbrauch darstellt, oder ob die betreffende Behörde die Grenzen ihres Ermessens offensichtlich überschritten hat.

26. Im vorliegenden Fall hatte der Rat zunächst eine vorsorglich vorgesehene TAC in Höhe von 33 000 t für den Bereich VIII festgelegt. Diese TAC war nicht aufgrund von zwingenden wissenschaftlichen Erkenntnissen zustande gekommen, sondern vielmehr aufgrund der bisherigen Entwicklung der Fangquoten in den betreffenden Bereichen.

27. Die alleinige Behauptung Spaniens, der Rat dürfe ohne das Vorliegen gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse die TAC nicht ändern, führt jedoch nicht zu dem Ergebnis, daß der Rat bei Erlaß der fraglichen Maßnahmen offensichtlich ermessensfehlerhaft vorgegangen ist. Hinzu kommt noch, daß unstreitig durch den Austausch der Fangquoten zwischen Portugal und Frankreich keine Gefährdung des Bestandes im Bereich VIII erfolgt.

11 — Urteil in der Rechtssache Mondiet (zitiert in Fußnote 8, Randnr. 31).

28. Es ist somit nichts ersichtlich, was dafür sprechen könnte, daß die mit der Festlegung der Austauschmöglichkeiten zwischen Portugal und Frankreich im Endeffekt verbundene geringe Erhöhung der Fangquoten unter Verletzung der in Artikel 39 Buchstaben a und c EG-Vertrag zustande gekommen ist.

Zum Verstoß gegen die Verordnung Nr. 3760/92

a) Verletzung der Verpflichtung, für die rationelle und verantwortungsvolle Bewirtschaftung der Ressourcen zu sorgen

29. Nach Auffassung der spanischen Regierung verstoßen die angegriffenen Bestimmungen gegen das in der Verordnung Nr. 3760/92 enthaltene Ziel einer rationellen und verantwortungsvollen Bewirtschaftung der Ressourcen. Dies ergebe sich im wesentlichen daraus, daß für zwei unterschiedliche und voneinander völlig unabhängige Sardellenbestände in den unterschiedlichen Bereichen VIII und IX, X, COPACE 34.1.1 im Endeffekt eine einheitliche TAC festgelegt werde. Zum einen werde die geltende TAC für den Bereich VIII wesentlich geändert, ohne daß dies auf der Grundlage neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse erforderlich sei. Zum anderen enthalte die Verordnung Nr. 3760/92 Verfahrensvorschriften zur Änderung einer TAC. Durch das Vorgehen des Rates, den Austausch der Fangmöglichkeiten zwischen

Portugal und Frankreich zu ermöglichen, werde dieses Verfahren umgangen.

30. Der Rat und die Kommission berufen sich auch in diesem Punkt wieder auf das weite Ermessen, das sie beim Erlaß von Vorschriften im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik besitzen. Sie argumentieren weiter, durch die gewählte Vorgehensweise bestünde nicht die Gefahr einer Überfischung im Bereich VIII. Diese Gefahr hätte nur dann bestanden, wenn insgesamt eine neue TAC für diesen Bereich festgelegt worden wäre, die aufgrund der in der Beitrittsakte festgelegten prozentualen Verteilung — 90 % für Spanien und 10 % für Frankreich — dann in etwa 50 000 t hätte betragen müssen. Um einer solchen Gefahr der Überfischung entgegenzuwirken, sei letztendlich der Transfer der Fangmöglichkeiten (über 5 008 t) zwischen Portugal und Frankreich aufgrund von Artikel 9 der Verordnung Nr. 3760/92 zustande gekommen. Der Rat habe letztlich nur das übernommen, was zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten im Rahmen der ihnen übertragenen Möglichkeiten ausgehandelt worden sei, ohne jedoch den Bestand der Sardellen zu gefährden. Außerdem wird darauf verwiesen, daß die Festlegung einer TAC nicht der einzige Weg zum Schutz der Bestände und im vorliegenden Fall nur vorsorglich festgelegt worden sei, da zum fraglichen Zeitpunkt keine gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnisse bezüglich der Bestände vorgelegen hätten.

31. Ausweislich der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3760/92 ist es das Ziel dieser Verordnung, „... eine rationelle und verantwortungsvolle Nutzung der lebenden Gewässerressourcen sowie der Aquakultur (anzustreben), die dem Interesse der Fischwirtschaft an einer beständigen Entwicklung, ihren wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen und den Interessen der Verbraucher, gleichzeitig aber auch den biologischen Sachzwängen mit Rücksicht auf das Meeresökosystem Rechnung trägt".

32. Zudem ist es nach Artikel 2 Absatz 2 Ziel dieser Verordnung, Rahmenbedingungen für die Erhaltung und den Schutz der Bestände zu schaffen. Daher ist der Rat ermächtigt, die jeweiligen TAC festzulegen sowie die Fangmöglichkeiten unter den Mitgliedstaaten aufzuteilen. Allerdings besitzt der Rat auch hier nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes bei der Umsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik ein weites Ermessen, mit der Folge, daß sich die richterliche Kontrolle auf die Prüfung beschränken muß, ob die Ermessensausübung nicht mit einem offensichtlichen Fehler oder einem Ermessensmißbrauch behaftet ist, oder ob die fragliche Behörde die Grenze ihres Ermessens nicht offensichtlich überschritten hat. [12]

33. Es ist ebenso darauf hinzuweisen, daß der Rat einen komplexen wirtschaftlichen Sachverhalt zu beurteilen hat, wenn er, gestützt auf Artikel 8 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3760/92, die TAC festlegt und die Fangmöglichkeiten auf die Mitgliedstaaten aufteilt.

34. Das dem Rat zur Verfügung stehende Ermessen bei der Durchführung der

12 — Urteile vom 19. Februar 1998 in der Rechtsache C-4/96 (NIFPO und Northern Ireland Fishermen's Federation, Slg. 1998, I-681, Randnr. 42) und vom 29. Februar 1996 in der Rechtsache C-122/94 (Kommission/Rat, Slg. 1996, I-881, Randnr. 18).

Agrarpolitik der Gemeinschaft im Rahmen der Beurteilung eines komplexen wirtschaftlichen Sachverhaltes bezieht sich nicht ausschließlich auf die Art und die Tragweite der zu erlassenden Bestimmungen, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Feststellung von Grunddaten insbesondere in dem Sinn, daß es dem Rat freisteht, sich gegebenenfalls auf globale Feststellungen zu stützen.[13] Da sich die spanische Regierung bei der Geltendmachung einer Verletzung der Verordnung Nr. 3760/92 wiederum im wesentlichen auf das Fehlen wissenschaftlicher Gutachten bezieht und darüber hinaus lediglich rügt, daß unterschiedliche Bestände aus unterschiedlichen Fangbereichen nicht einer gemeinsamen TAC unterworfen werden könnten, konnte sie keinen offensichtlichen Ermessensfehler des Rates nachweisen.

35. Vielmehr stimmt die spanische Regierung dem Vortrag des Rates und der Kommission insoweit zu, daß die Abtretung der portugiesischen Quote an Frankreich nicht unmittelbar zu einer Gefährdung des Bestandes im Bereich VIII führt, daß aber eine insgesamte Erhöhung der TAC für den Bereich VIII zu einer solchen Gefährdung des Bestandes geführt hätte. Da der Rat nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben b und c die Begrenzung des Grades der Befischung sowie die mengenmäßige Begrenzung der Fänge festlegen kann, genügt das Vorbringen der spanischen Regierung im vorliegenden Fall nicht, einen offensichtlichen Ermessensfehler des Rates zu begründen. Nach Abwägung der unterschiedlichen Interessen der beteiligten Fischereinationen ist der Rat zu dem Schluß gekommen, auch ohne das Vorliegen gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse, den Austausch der Fangmöglichkeiten zwischen Portugal und Frankreich letztlich zu genehmigen. Auch wenn es sich um unterschiedliche Bestände aus unterschiedlichen Bereichen handelte, ist doch davon auszugehen, daß insgesamt keine Gefährdung der Bestände eintritt.

36. Damit aber wird das Ziel einer rationellen und verantwortungsvollen Bewirtschaftung der Ressourcen, zu dessen Erreichung die Verordnung Nr. 3760/92 erlassen wurde, nicht verletzt.

37. Die Klage des Königreichs Spanien ist hinsichtlich dieses Punktes nicht begründet.

b) Zur Verletzung des Grundsatzes der relativen Stabilität

38. In diesem Zusammenhang macht die spanische Regierung geltend, die angegriffenen Verordnungen beachteten nicht den Grundsatz der relativen Stabilität. Aus der Verordnung Nr. 3760/92 ergebe sich, daß der Rat verpflichtet sei, bei der Aufteilung der TAC zwischen den Fischereinationen diesen Grundsatz zu beachten. Für den in Rede stehenden Bereich VIII sei durch die Beitrittsakte eine Verteilung von 90 % für Spanien und 10 % für Frankreich festgelegt worden. Durch die Genehmigung des Austauschs zwischen Portugal und Frankreich habe der Rat zunächst Portugal eine Quote in einem Bereich eingeräumt, in dem es zuvor keine Quote besessen hatte. Durch den Austausch sei dann die TAC faktisch erhöht und damit auch von dem ursprünglich gewählten Aufteilungsschlüssel

13 — Urteil in der Rechtssache NIFPO, (zitiert in Fußnote 12, Randnr. 42).

abgewichen worden. Zwar sei in Artikel 9 der Verordnung Nr. 3760/92 eine Tauschmöglichkeit vorgesehen, dies diene jedoch nur dazu, eine Aufteilung der jeweiligen TAC in nationale Quoten zu erleichtern. Erlaubt sei aber eben nicht, eine einmal festgelegte TAC für unterschiedliche Gebiete unter Umgehung der geltenden Vorschriften zu ändern und zu einer prozentualen Neuverteilung zu kommen. Insbesondere sei hier auch der lange Zeitraum von insgesamt sieben Jahren zu beachten, der zu einer grundsätzlichen Neuverteilung der Quoten führe. Aus dem Sinn und Zweck der in Artikel 9 vorgesehenen Tauschmöglichkeit ergebe sich, daß zwar bestimmte Quoten in konkreten Bereichen an andere Fischereinationen abgetreten werden könnten, die relative Stabilität jedoch für jeden einzelnen Bereich und Bestand weiterhin Geltung habe. Dieser Grundsatz beziehe sich somit auf eine bestimmte Fischart in einer bestimmten Fischereizone.

39. Dieser Argumentation treten der Rat und die Kommission erneut unter Hinweis auf ihr weites Ermessen bei Erlaß von Regelungen im Bereich der gemeinsamen Fischerei- und Agrarpolitik entgegen. Sie machen weiterhin geltend, die angegriffenen Maßnahmen seien erforderlich gewesen, um eine weitere Integration Spaniens und Portugals in die Gemeinschaft zu ermöglichen. Aufgrund der langwierigen und schwierigen Beitrittsverhandlungen mit den beiden genannten Ländern seien zum damaligen Zeitpunkt Kompromisse erzielt worden, die für alle beteiligten Parteien die Fischereipolitik in einem vertretbaren Maße regelten. Um aber der weiteren Entwicklung Rechnung zu tragen, habe der Rat im Rahmen des ihm zur Verfügung gestellten Ermessens die Möglichkeit, von den damals getroffenen Regelungen abzuweichen. Um eine solche Abweichung und die Korrektur eines Kompromisses handele es sich bei den gewährten Austauschmöglichkeiten zwischen Portugal und Frankreich. Da jedoch die Interessen in der Fischereipolitik durchaus konträr verlaufen können, müsse es dem Rat zugestanden werden, daß er bei Erlaß bestimmter Maßnahmen durchaus einigen Interessen den Vorzug gegenüber anderen gebe.

40. Zum anderen ändere sich die ursprünglich für den Bereich VIII festgelegte TAC offensichtlich nicht, da die Frankreich zugesprochene Quote weiterhin dem Bereich IX, X, COPACE 34.1.1 zugerechnet werden müsse. Dies entspreche vielleicht nicht unbedingt einer engen Auslegung des Begriffes der relativen Stabilität, jedoch sei in diesem Zusammenhang eine weite Sichtweise angebracht. Dies ergebe sich geradezu zwingend aus der schon erwähnten Integrationsproblematik, Spanien und Portugal als große Fischereinationen in den gemeinsamen Agrarmarkt zu integrieren.

41. Es ist zunächst darauf hinzuweisen, daß nach Artikel 8 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3760/92 der Rat die Fangmöglichkeiten unter den Mitgliedstaaten so aufteilt, daß für jeden Mitgliedstaat die relative Stabilität der Fischereitätigkeit bei jedem der betreffenden Bestände gewährleistet ist. Diese Stabilität muß auf die besonderen Bedürfnisse der Gebiete achten, deren Bevölkerung in besonderem Maße von der Fischerei und den mit ihr verbundenen Gewerbezweigen abhängt.

42. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes folgt daraus, „... daß die Quoten jedem Mitgliedstaat einen Anteil an der

TAC der Gemeinschaft gewährleisten sollen, der sich im wesentlichen nach den Fangmengen bemißt, die vor Einführung des Quotensystems im Rahmen der herkömmlichen Fischereitätigkeiten anfielen und die der von der Fischerei abhängigen ortsansässigen Bevölkerung sowie den mit der Fischerei verbundenen Gewerbezweigen in diesem Mitgliedstaat zugute kamen". [14]

43. Ebenso hat der Gerichtshof in seinem Urteil Romkes [15] ausgeführt, daß das Erfordernis der relativen Stabilität in dem Sinne zu verstehen ist, daß bei einer Aufteilung der Quoten für jeden Mitgliedstaat ein fester Prozentsatz beizubehalten ist.

44. So regelt auch Artikel 8 Absatz 4 Ziffer ii die Aufteilung der Fangmöglichkeiten unter den Mitgliedstaaten so, daß für jeden Mitgliedstaat die relative Stabilität der Fischereitätigkeit bei jedem der betreffenden Bestände gewährleistet ist.

45. Insgesamt obliegt es dem Rat, bei der Aufteilung der Fangmöglichkeiten unter den Mitgliedstaaten bei jedem der betreffenden Bestände die Interessen abzustimmen, die die einzelnen Mitgliedstaaten insbesondere in bezug auf ihre herkömmlichen Fischereitätigkeiten und gegebenenfalls ihre Bevölkerung sowie auf ihre örtlichen von der Fischerei abhängigen Gewerbezweige vertreten. [16]

46. Für den vorliegenden Fall ist festzustellen, daß der Rat es Portugal ermöglicht hat, einen Teil seiner Quote aus dem Bereich IX, X, COPACE 34.1.1 im Bereich VIII zu fischen. Allerdings wird diese Quote im ganzen an Frankreich abgetreten. Aus dem Vorbringen der Parteien geht hervor, daß Portugal traditionell keinen Fischfang im Bereich VIII betrieben hat. Desweiteren ist festzustellen, daß der Rat diesen Weg, d. h. den Austausch der Fangmöglichkeiten, deshalb beschritten hat, um zu vermeiden, daß insgesamt die TAC für den Bereich VIII hätte angehoben werden müssen.

47. Da der Rat jedoch, wie sich aus dem Vorstehenden ergibt, aufgrund des Grundsatzes der relativen Stabilität bei der Aufteilung der Fangmöglichkeiten die Interessen der Beteiligten abzuwägen hat, ist zunächst darauf hinzuweisen, daß Portugal ursprünglich keinerlei Interessen in dem Bereich VIII hatte. Da es weiterhin durch den Austausch der Fangmöglichkeiten zwischen zwei voneinander getrennten Fanggebieten faktisch zu einer Erhöhung der TAC und zu einer Umverteilung der prozentual festgesetzten Fangquote unter Umgehung der einschlägigen Bestimmungen (Beibehaltung der 90/10 Quote) gekommen ist, ist festzustellen, daß die angegriffenen Verordnungen den Grundsatz der relativen Stabilität verletzen.

48. Der Argumentation des Rates und der Kommission hinsichtlich der Integrationsschwierigkeiten Spaniens und Portugals in die Gemeinschaft kann im vorliegenden Fall nicht gefolgt werden. Bezüglich dieser Problematik sollte eher eine einvernehmli-

14 — Urteil in der Rechtssache NIFPO (zitiert in Fußnote 12, Randnr. 47 mit weiteren Nachweisen).

15 — Urteil vom 16. Juni 1987 in der Rechtssache 46/86 (Romkes, Slg. 1987, 2671, Randnr. 17).

16 — Urteil in der Rechtssache NIFPO (zitiert in Fußnote 12, Randnr. 48).

che politische Lösung angestrebt werden als der Umweg über einen Quotenaustausch zur Umgehung einer Erhöhung der Fangquoten insgesamt. [17]

49. Es ist zwar nicht zu verkennen, daß der Beitritt dieser beiden Länder in die Gemeinschaft durchaus mit Schwierigkeiten verbunden war, dies vermag jedoch das Vorgehen des Rates nicht zu rechtfertigen. Der Rat hat offensichtlich eine Erhöhung der TAC und eine Neuverteilung des Prozentsatzes unter Berücksichtigung einer zunächst Portugal zugeteilten Quote in einem Bereich, in dem Portugal keine Fischereiinteressen hatte, vorgenommen, ohne die in der Beitrittsakte festgelegte relative Stabilität zu beachten.

50. Auch der Hinweis des Rates und der Kommission, Spanien habe selbst schon an solchen Austauschmöglichkeiten teilgenommen, vermag an diesem Ergebnis nichts zu ändern. So konnte insbesondere nicht nachgewiesen werden, daß Spanien in einer ähnlich gelagerten Konstellation zum eigenen Vorteil Fischfangmöglichkeiten mit einem anderen Land getauscht hatte. Die genannten Beispiele bezogen sich zwar durchaus auf unterschiedliche Bestände und unterschiedliche Fischereibereiche, jedoch fehlte es an der für diesen Fall charakteristischen Dreierkonstellation. So war ein bisher vorgenommener Austausch dadurch gekennzeichnet, daß entweder ein Mitgliedstaat zwischen zwei ihm zustehenden Quoten einen Austausch vornahm, oder daß zwei Mitgliedstaaten in ihren angestammten Fanggründen ohne Beeinträchtigung Dritter ihre Quoten tauschten. Im vorliegenden Fall wurde der Austausch jedoch nur deshalb vorgenommen, weil sonst eine Erhöhung der Fangquoten insgesamt nötig gewesen wäre, was jedoch wohl zu einer Gefährdung des Bestandes geführt hätte und deshalb nicht möglich gewesen wäre. Der Vorwurf des „venire contra factum proprium" ist somit nicht begründet.

51. Aus alledem ergibt sich, daß die von Spanien angegriffenen Verordnungen des Rates unter Verletzung des in der Verordnung Nr. 3760/92 festgelegten Grundsatzes der relativen Stabilität zustande gekommen sind. Damit ist aber die Klage des Königreichs Spaniens begründet.

Kosten

52. Gemäß Artikel 69 § 2 erster Absatz der Verfahrensordnung hat der Rat als unterliegende Partei auf Antrag die Kosten des Verfahrens zu tragen. Die Kommission hat gemäß Artikel 69 § 4 ihre eigenen Kosten zu tragen.

17 — Spanien hat schon bei Verabschiedung der streitigen Regelungen nachdrücklich seine Bedenken geäußert.

E — Ergebnis

53. Als Konsequenz vorstehender Überlegungen schlage ich vor:

1. Der letzte Teilsatz von Ziffer i der Nummer 1.1 des Anhangs IV der Verordnung (EG) Nr. 685/95 des Rates vom 27. März 1995 zur Steuerung des Fischereiaufwands in bestimmten Fanggebieten und in bezug auf bestimmte Fischereiressourcen der Gemeinschaft wird für nichtig erklärt.

2. Der die Sardelle betreffende fünfte Abschnitt des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 746/95 des Rates vom 31. März 1995 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 3362/94 zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmengen und entsprechender Fangbedingungen für bestimmte Fischbestände oder -bestandsgruppen für 1995 wird für nichtig erklärt.

3. Der Rat trägt die Kosten des Verfahrens. Die Kommission trägt ihre eigenen Kosten.