Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NILS WAHL
vom 21. Mai 2015[1]

Verbundene Rechtssachen C-124/13 und C-125/13Europäisches ParlamentgegenRat der Europäischen Union (C-124/13)und

Europäische Kommission
gegen

Rat der Europäischen Union (C-125/13)

„Gemeinsame Fischereipolitik — Nichtigkeitsklage — Verordnung (EU) Nr. 1243/2012 des Rates zur Festlegung eines langfristigen Plans für die Kabeljaubestände und die Fischereien, die diese Bestände befischen — Rechtsgrundlage — Anwendungsbereich von Art. 43 Abs. 2 AEUV und von Art. 43 Abs. 3 AEUV — Technische Durchführungsbestimmungen“

1. Den vorliegenden Rechtssachen liegt im Wesentlichen eine Meinungsverschiedenheit zwischen Unionsorganen über die Funktion zugrunde, die das Parlament nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Rahmen des Verfahrens zum Erlass mehrjähriger Pläne in der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) wahrnehmen sollte. Vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon fand sich die Rechtsgrundlage für Maßnahmen im Bereich der Fischerei (und der Landwirtschaft) in Art. 37 EG. Nach dieser Bestimmung nahm in erster Linie der Rat die Funktion des Erlasses von Maßnahmen wahr, während dem Parlament nur untergeordnete Bedeutung in Form eines Anhörungsrechts zukam. Dies hat sich jedoch geändert, da nunmehr auch die GFP zum Bereich des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gehört.

2. In diesem Kontext haben das Parlament und die Kommission Klagen auf Nichtigerklärung der Verordnung (EU) Nr. 1243/2012 des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1342/2008 zur Festlegung eines langfristigen Plans für die Kabeljaubestände und die Fischereien, die diese Bestände befischen[2] (im Folgenden: streitige Verordnung), erhoben. Der Rat hat nämlich zwei Bestimmungen aus dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag[3], der dem Parlament und dem Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 43 Abs. 2 AEUV vorgelegt worden war, nicht übernommen. Er beschloss dann, diese beiden Bestimmungen in einem gesonderten, auf Art. 43 Abs. 3 AEUV gestützten Rechtsakt zu erlassen. Nach dieser Bestimmung ist der Rat zum Erlass von Maßnahmen zur Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten in der Fischerei befugt.

3. Im vorliegenden Verfahren soll entschieden werden, ob der Rat insoweit rechtmäßig gehandelt hat.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Verordnung vom 19. Dezember 2012 (ABl. L 352, S. 10).

3 — Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1342/2008 des Rates vom 18. Dezember 2008 zur Festlegung eines langfristigen Plans für die Kabeljaubestände und die Fischereien, die diese Bestände befischen, KOM(2012) 498 final (im Folgenden: Kommissionsvorschlag).

I – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Einschlägige Bestimmungen des Vertrags*

4. Art. 43 Abs. 2 AEUV lautet:

„Das Europäische Parlament und der Rat legen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte nach Artikel 40 Absatz 1 sowie die anderen Bestimmungen fest, die für die Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen [GFP] notwendig sind."

5. Art. 43 Abs. 3 AEUV bestimmt:

„Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission die Maßnahmen zur Festsetzung der Preise, der Abschöpfungen, der Beihilfen und der mengenmäßigen Beschränkungen sowie zur Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten in der Fischerei."

B – *Grundverordnung*

6. Die Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiressourcen im Rahmen der GFP [4] (im Folgenden: Grundverordnung) legt den Rahmen für Maßnahmen im Bereich der Fischerei fest und stellt die für diese Maßnahmen geltenden Grundsätze auf.

7. Im sechsten Erwägungsgrund der Grundverordnung wird ausgeführt:

„Das Ziel der nachhaltigen Nutzung lässt sich effektiver erreichen, wenn bei der Bewirtschaftung von Beständen an der Schwelle oder innerhalb sicherer biologischer Grenzen ein mehrjähriger Ansatz mit mehrjährigen Bewirtschaftungsplänen gewählt wird. Für Bestände, die sich außerhalb sicherer biologischer Grenzen befinden, ist die Verabschiedung mehrjähriger Wiederauffüllungspläne absolut vorrangig. Ausgehend von wissenschaftlichen Gutachten kann für diese Bestände eine erhebliche Reduzierung des Fischereiaufwandes notwendig werden."

8. Im siebten Erwägungsgrund der Grundverordnung heißt es:

„Diese mehrjährigen Pläne sollten Zielvorgaben für die nachhaltige Nutzung der betreffenden Bestände enthalten, Regeln für die Berechnung der jährlichen Fang- und/oder Aufwandsbeschränkungen aufstellen und weitere gezielte Bewirtschaftungsmaßnahmen vorsehen, wobei auch den Auswirkungen auf andere Arten Rechnung zu tragen ist."

9. In Art. 1 der Grundverordnung wird der Gegenstand der GFP wie folgt umschrieben:

„(1) Die [GFP] erstreckt sich auf die Erhaltung, Bewirtschaftung und Nutzung lebender aquatischer Ressourcen, die Aquakultur und die Verarbeitung und Vermarktung von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur, soweit diese Tätigkeiten im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder in Gemeinschaftsgewässern oder durch Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft oder, unbeschadet der Tatsache, dass in erster Linie der Flaggenstaat zuständig ist, von Staatsbürgern der Mitgliedstaaten ausgeübt werden.

4 — Verordnung des Rates vom 20. Dezember 2002 (ABl. L 358, S. 59).

(2) Die [GFP] trifft aufeinander abgestimmte Maßnahmen in den Bereichen:

a) Erhaltung, Bewirtschaftung und Nutzung der lebenden aquatischen Ressourcen,

…“

10. In Art. 2 der Grundverordnung werden die Ziele der GFP definiert:

„(1) Die [GFP] gewährleistet die Nutzung lebender aquatischer Ressourcen unter nachhaltigen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Bedingungen.

Die Gemeinschaft wendet hierzu den Vorsorgeansatz an, indem sie Maßnahmen ergreift, die die lebenden aquatischen Ressourcen schützen und erhalten, ihre nachhaltige Nutzung sichern und die Auswirkungen der Fischerei auf die marinen Ökosysteme auf ein Mindestmaß begrenzen sollen. Sie setzt sich für die progressive Anwendung eines ökosystemorientierten Ansatzes bei der Bestandsbewirtschaftung ein. Sie bemüht sich, ihren Beitrag zu effizienten Fischereitätigkeiten innerhalb einer rentablen und wettbewerbsfähigen Fischwirtschaft und Aquakultur zu leisten, die den von der Fischerei Abhängigen einen angemessenen Lebensstandard garantieren und den Verbraucherinteressen Rechnung tragen.

(2) Die [GFP] wird von den folgenden Grundsätzen der verantwortungsvollen Verwaltung geleitet:

…

b) einen Entscheidungsprozess, der sich auf solide wissenschaftliche Gutachten gründet und rechtzeitig Ergebnisse erbringt;

…

d) Kohärenz mit anderen Bereichen der Gemeinschaftspolitik, insbesondere der Umwelt-, Sozial-, Regional-, Entwicklungs-, Gesundheits- und Verbraucherschutzpolitik.“

11. In Art. 4 sind die zur Verwirklichung der Ziele der GFP zu erlassenden Maßnahmen aufgeführt. Die Festsetzung der Maßnahmen erfolgt unter Berücksichtigung der verfügbaren wissenschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Gutachten und insbesondere der Berichte des wissenschaftlich-technischen und wirtschaftlichen Ausschusses. Sie können insbesondere für die einzelnen Bestände oder Bestandsgruppen die nachstehenden Maßnahmen zur Begrenzung der fischereilichen Sterblichkeit und der Auswirkungen des Fischfangs auf die Umwelt nach Art. 4 Abs. 2 einschließen:

„…

a) Verabschiedung von Wiederauffüllungsplänen gemäß Artikel 5;

b) Verabschiedung von Bewirtschaftungsplänen gemäß Artikel 6;

c) Zielvorgaben für die nachhaltige Nutzung der Bestände;

d) Beschränkung der Fangmengen;

e) Festsetzung der Anzahl und der Art der zum Fischfang zugelassenen Fischereifahrzeuge;

f) Beschränkung des Fischereiaufwands;

g) Verabschiedung technischer Maßnahmen einschließlich

i) Vorschriften über die Konstruktion von Fanggeräten, Anzahl und Größe der Fanggeräte an Bord, die Methoden für den Einsatz der Fanggeräte und die Zusammensetzung der Fänge, die beim Fischfang mit solchen Geräten an Bord behalten werden dürfen;

…

h) Anreize, auch ökonomischer Art, um einen selektiveren Fischfang oder die Kleinfischerei zu fördern;

…“

12. Art. 5 betrifft Wiederauffüllungspläne. Er bestimmt:

„(1) Der Rat erlässt Wiederauffüllungspläne vorrangig für Fischereien, die Bestände nutzen, die sich außerhalb sicherer biologischer Grenzen befinden.

(2) Das Ziel der Wiederauffüllungspläne besteht darin, die Erholung der Bestände bis zum Erreichen eines Zustands innerhalb sicherer biologischer Grenzen sicherzustellen.

Sie sollen Referenzwerte für die Bestandserhaltung enthalten, beispielsweise Zielvorgaben, anhand deren beurteilt wird, ob die Bestände sich so weit erholt haben, dass sie sich wieder innerhalb sicherer biologischer Grenzen befinden.

Zielwerte werden ausgedrückt als

a) Populationsstärke und/oder

b) langfristige Erträge und/oder

c) fischereiliche Sterblichkeit und/oder

d) Stabilität der Fänge.

…

(3) …

Die Wiederauffüllungspläne erstrecken sich über mehrere Jahre und enthalten den Zeitrahmen, innerhalb dessen die Erreichung der gesetzten Ziele erwartet wird.

(4) Die Wiederauffüllungspläne können die in Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben c) bis h) genannten Maßnahmen wie auch Fangregeln mit einer Reihe festgesetzter biologischer Parameter zur Steuerung der Fangbeschränkungen enthalten.

Die Wiederauffüllungspläne enthalten Beschränkungen des Fischereiaufwands, es sei denn, das Ziel des Plans lässt sich auch ohne derartige Beschränkungen erreichen …

…“

C – Verordnung (EG) Nr. 1342/2008[5]

13. Die Verordnung Nr. 1342/2008 zur Festlegung eines langfristigen Plans für die Kabeljaubestände und die Fischereien, die diese Bestände befischen, sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 423/2004 (im Folgenden: Kabeljau-Plan) wurde vom Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments gemäß Art. 37 EG erlassen.

14. Im siebten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1342/2008 heißt es:

„Um sicherzustellen, dass die Zielwerte für die fischereiliche Sterblichkeit erreicht werden, und um zur Minimierung der Rückwürfe beizutragen, müssen die Fangmöglichkeiten in Form des Fischereiaufwands ebenfalls auf ein Maß festgesetzt werden, das mit der mehrjährigen Strategie in Einklang steht. Diese Fangmöglichkeiten sollten so weit wie möglich nach der Art des Fanggeräts auf Grundlage der heutigen Fangverfahren festgelegt werden. Es sollte eine regelmäßige Überprüfung der Wirksamkeit der Bewirtschaftungsregelung vorgesehen und insbesondere sichergestellt werden, dass die Regelung zur Aufwandssteuerung überprüft wird, wenn die Kabeljaubestände ein Niveau erreichen, bei dem eine Befischung auf der Grundlage des höchstmöglichen Dauerertrags möglich ist."

15. Der neunte Erwägungsgrund der Verordnung lautet:

„Die Festlegung und Aufteilung der Fangbeschränkungen, die Festsetzung von Mindest- und Vorsorgewerten für die Bestände, der Höhe der fischereilichen Sterblichkeit und des höchstzulässigen Fischereiaufwands je Aufwandsgruppe und Mitgliedstaat sowie die Ausklammerung bestimmter Gruppen von Fischereifahrzeugen aus der Aufwandsregelung gemäß dieser Verordnung sind Maßnahmen, die in der [GFP] von entscheidender Bedeutung sind. Es ist zweckmäßig, dass sich der Rat in diesen speziellen Fragen das Recht vorbehält, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben."

16. Nach ihrem Art. 1 legt die Verordnung einen Plan für vier Kabeljaubestände fest, die vier geografischen Gebieten entsprechen, nämlich erstens dem Kattegat, zweitens der Nordsee, dem Skagerrak und dem östlichen Ärmelkanal, drittens den Gewässern westlich von Schottland und viertens der Irischen See.

17. In Art. 5 der Verordnung Nr. 1342/2008 ist das Ziel des mehrjährigen Plans wie folgt angegeben:

„(1) Der in Artikel 1 genannte Plan soll die nachhaltige Nutzung der Kabeljaubestände auf der Grundlage des höchstmöglichen Dauerertrags sichern.

(2) Das Ziel nach Absatz 1 soll unter Beibehaltung der folgenden Werte für die fischereiliche Sterblichkeit von Kabeljau der entsprechenden Altersklassen erreicht werden …

(3) Für den Kabeljaubestand in der Nordsee, im Skagerrak und im östlichen Ärmelkanal soll das in Absatz 1 genannte Ziel unter Beibehaltung der Werte für die fischereiliche Sterblichkeit von Kabeljau der entsprechenden Altersklassen gemäß Artikel 8 erreicht werden."

18. Zur Erreichung des durch Art. 5 gesetzten Ziels sind in den Art. 6 bis 10 der Verordnung Nr. 1342/2008 spezielle Regelungen für zulässige Gesamtfangmengen (total allowable catches – TAC) festgelegt. Die Art. 11 bis 17 regeln Beschränkungen des Fischereiaufwands.

5 — Verordnung des Rates vom 18. Dezember 2008 (ABl. L 348, S. 20).

19. Insbesondere enthielt die Fassung der Verordnung Nr. 1342/2008, die vor ihrer Änderung durch die streitige Verordnung galt, einen Art. 9 mit Verfahrensregeln für die Festlegung von TACs, die zu befolgen waren, wenn die üblichen Regeln der Art. 7 und 8 mangels erforderlicher Daten nicht angewandt werden konnten. In Art. 12 der Verordnung war die Methode zur Berechnung des höchstzulässigen Fischereiaufwands festgelegt.

D – *Streitige Verordnung*

20. Der Kommissionsvorschlag zur Änderung einer Reihe von Bestimmungen der Verordnung Nr. 1342/2008 wurde am 12. September 2012 angenommen. Er wurde auf Art. 43 Abs. 2 AEUV gestützt. Da eine umfassendere Revision des Kabeljau-Plans für einen späteren Zeitpunkt in Aussicht gestellt worden war, war der Kommissionsvorschlag als Zwischenlösung für die festgestellten dringendsten Probleme gedacht[6]. Er wurde dem Parlament und dem Rat sowie dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) am Tag der Verabschiedung zugeleitet.

21. Neben den nachfolgend erläuterten Änderungen, die der Rat später in einer gesonderten Verordnung nach Art. 43 Abs. 3 AEUV beschloss, betrafen die vorgeschlagenen Änderungen – insbesondere, aber nicht ausschließlich – die von den Mitgliedstaaten bei der Berechnung des Fischereiaufwands anzuwendenden Verfahren (Änderung von Art. 4), die Vereinfachung des Verfahrens für die Ausnahme bestimmter Schiffe von der Regelung über den Fischereiaufwand (Änderung von Art. 11 und Einfügung der Art. 11a bis 11d) sowie die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, den in großem Umfang erfolgenden Rückwürfen abzuhelfen und eine angemessene Überwachung und Kontrolle der in den Art. 11 und 13 vorgesehenen Anreize sicherzustellen (Änderung von Art. 14).

22. Die streitige Verordnung wurde am 19. Dezember 2012 auf der Grundlage von Art. 43 Abs. 3 AEUV erlassen. Mit ihr änderte der Rat die Art. 9 und 12 der Verordnung Nr. 1342/2008.

23. Der Grund für den Erlass der streitigen Verordnung auf der Grundlage von Art. 43 Abs. 3 AEUV anstelle von Art. 43 Abs. 2 AEUV wird in ihrem achten Erwägungsgrund erläutert:

„Durch die Änderungen der Artikel 9 und 12 werden detaillierte spezielle Vorschriften zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten in Form der zulässigen Gesamtfangmenge und in Form von Beschränkungen des Fischereiaufwands festgelegt. Damit werden die geltenden Vorschriften zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten angepasst, ohne dass dadurch die Ziele des Kabeljau-Plans geändert würden. Es handelt sich dabei also um Maßnahmen zur Festsetzung und Zuweisung der TACs und zur Begrenzung des Fischereiaufwands, die weder als Bestimmungen zur Festlegung der gemeinsamen Organisation der Fischereimärkte noch als andere Bestimmungen, die für die Verwirklichung der Ziele der [GFP] notwendig sind, betrachtet werden können."

24. Die streitige Verordnung ersetzt Art. 9 der Verordnung Nr. 1342/2008 und normiert ein besonderes Verfahren für die Festsetzung von TACs:

„(1) Reichen die Daten nicht aus, um die TACs gemäß Artikel 7 festzusetzen, so werden die TACs für die Kabeljaubestände im Kattegat, in den Gewässern westlich von Schottland und in der Irischen See in einer in wissenschaftlicher Beratung aufgezeigten Höhe festgesetzt. Liegt die in der wissenschaftlichen Beratung aufgezeigte Höhe der TACs um mehr als 20 % über den TACs des Vorjahres, so werden sie in einer Höhe festgesetzt, die um 20 % über den TACs des Vorjahres liegt, bzw. liegt die in der wissenschaftlichen Beratung aufgezeigte Höhe der TACs um mehr als 20 % unter den TACs des Vorjahres, so werden sie in einer Höhe festgesetzt, die um 20 % unter den TACs des Vorjahres liegt.

6 — Begründung des Vorschlags – KOM(2012) 498 final, S. 2 bis 4.

(2) Abweichend von Absatz 1, wenn die wissenschaftliche Beratung zeigt, dass es keine gezielte Fischerei geben sollte und dass

a) die Beifänge weitestgehend eingeschränkt oder auf das niedrigstmögliche Niveau verringert werden sollten, und/oder

b) der Kabeljaufang auf das niedrigstmögliche Niveau verringert werden sollte,

kann der Rat beschließen, im Folgejahr oder in den Folgejahren die TAC nicht jährlich anzupassen, sofern die festgesetzte TAC sich nur auf Beifänge bezieht.

(3) Reichen die Daten nicht aus, um die TACs gemäß Artikel 8 festzusetzen, so werden die TACs für die Kabeljaubestände in der Nordsee, im Skagerrak und im östlichen Ärmelkanal durch entsprechende Anwendung der vorstehenden Absätze 1 und 2 festgesetzt, es sei denn, Konsultationen mit Norwegen führen zu einer anderen Höhe der TACs.

(4) Geht aus der wissenschaftlichen Beratung hervor, dass die Anwendung der Vorschriften nach Artikel 8 Absätze 1 bis 4 nicht geeignet ist, um die Ziele des Plans zu erreichen, so kann der Rat ungeachtet der vorgenannten Bestimmungen eine alternative TAC-Höhe festsetzen."

25. Art. 12 der Verordnung Nr. 1342/2008 wurde ebenfalls durch die streitige Verordnung geändert. In der geänderten Fassung bestimmen seine Abs. 4 und 6:

„(4) Bei aggregierten Aufwandsgruppen, deren Anteil an den nach Absatz 3 Buchstabe d ermittelten kumulierten Fängen 20 % oder mehr beträgt, ist eine jährliche Anpassung vorzunehmen. Der höchstzulässige Fischereiaufwand der betreffenden Gruppen wird wie folgt bestimmt:

a) Gilt Artikel 7 oder 8, so wird der Ausgangswert um denselben Prozentsatz angepasst, der in diesen Artikeln für die fischereiliche Sterblichkeit festgelegt ist;

b) gilt Artikel 9, so wird der Fischereiaufwand um denselben Prozentsatz angepasst wie die TACs im Vergleich zum Vorjahr.

…

(6) Abweichend von Absatz 4 kann der Rat beschließen, im Folgejahr oder in den Folgejahren den höchstzulässigen Fischereiaufwand nicht jährlich anzupassen, wenn der Fischereiaufwand in vier aufeinanderfolgenden Jahren reduziert wurde."

II – **Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge**

26. Mit seiner Klage in der Rechtssache C-124/13 beantragt das Parlament,

— die streitige Verordnung für nichtig zu erklären und

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

27. Mit ihrer Klage in der Rechtssache C-125/13 beantragt die Kommission,

— die streitige Verordnung für nichtig zu erklären;

— die Wirkungen der für nichtig erklärten Verordnung des Rates für einen angemessenen Zeitraum nach Erlass des Urteils in der Rechtssache C-125/13 aufrechtzuerhalten, und zwar höchstens für ein volles Kalenderjahr ab dem 1. Januar des auf die Verkündung des Urteils folgenden Jahres;

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

28. Durch Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 19. April 2013 sind die Rechtssachen C-124/13 und C-125/13 zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden. Durch Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 11. September 2013 sind das Königreich Spanien, die Französische Republik und die Republik Polen in beiden Rechtssachen als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden.

29. In seiner gemeinsamen Klagebeantwortung für beide Klagen beantragt der Rat, der dabei hinsichtlich mehrerer Anträge von den als Streithelfer beigetretenen Regierungen unterstützt wird,

— die Klagen des Parlaments und der Kommission zur Gänze als unbegründet abzuweisen;

— dem Parlament und der Kommission die Kosten aufzuerlegen;

— hilfsweise, falls und soweit der Gerichtshof die streitige Verordnung für nichtig erklärt, festzustellen, dass ihre Wirkungen als fortgeltend zu betrachten sind.

30. Das Parlament, die Kommission und der Rat sowie die spanische, die französische und die polnische Regierung haben schriftliche Erklärungen abgegeben und in der Sitzung vom 24. Februar 2015 mündlich verhandelt.

III – **Würdigung**

A – *Wesentliches Vorbringen der Parteien*

31. In der Rechtssache C-124/13 macht das Parlament mit seinem einzigen Klagegrund geltend, die im Ausgangsverfahren streitige Verordnung sei rechtswidrig, weil sie auf die falsche Rechtsgrundlage gestützt worden sei. In Anbetracht ihres Ziels und Inhalts hätte die Verordnung nach Ansicht des Parlaments auf der Grundlage von Art. 43 Abs. 2 AEUV im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit dem Parlament als Mitgesetzgeber erlassen werden müssen.

32. Hierzu trägt das Parlament insbesondere vor, dass mehrjährige Pläne wie der in den vorliegenden Rechtssachen in Rede stehende Plan ein Mittel zur Erhaltung und Bewirtschaftung von Fischbeständen seien. Jeder Plan bilde eine Einheit und enthalte ausschließlich Bestimmungen zur Erreichung der Nachhaltigkeits- und Erhaltungsziele der GFP. Solche Pläne seien daher insgesamt nach Art. 43 Abs. 2 AEUV zu erlassen.

33. Ferner rügt das Parlament die Aufspaltung des Kommissionsvorschlags. Diese Aufspaltung stelle einen Verfahrensmissbrauch dar und beraube die Rechtsprechung zur Bedeutung des Verhältnisses zwischen der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts und dessen Schwerpunkt ihres Inhalts. Die Aufspaltung des Vorschlags habe es dem Rat nämlich ermöglicht, künstlich eine gesonderte Rechtsgrundlage für einige Bestandteile des vorgeschlagenen Rechtsakts zu wählen, wohingegen bei Erlass des Rechtsakts als untrennbares Ganzes entsprechend dem ursprünglichen Vorschlag sämtliche Bestandteile von der einzigen Rechtsgrundlage von Art. 43 Abs. 2 AEUV erfasst worden wären.

34. In der Rechtssache C-125/13 stützt die Kommission ihre Klage auf drei Gründe.

35. Erstens rügt sie vorrangig und ähnlich wie das Parlament die angegebene Rechtsgrundlage der streitigen Verordnung. Der Rat sei nicht berechtigt gewesen, den Kommissionsvorschlag aufzuspalten und einen Teil davon auf der Grundlage von Art. 43 Abs. 3 AEUV zu erlassen. Der Vorschlag hätte insgesamt auf Art. 43 Abs. 2 AEUV gestützt werden müssen, da die Bestimmungen der streitigen Verordnung nicht unter Art. 43 Abs. 3 AEUV fielen, weil sie politische Entscheidungen im fraglichen Bereich voraussetzten.

36. Zweitens habe der Rat mit der Aufspaltung des Vorschlags und dem Erlass der streitigen Verordnung ein Entscheidungsverfahren beschritten, das die institutionellen Vorrechte des Parlaments und des EWSA verletzt habe, d. h., er habe das Mitwirkungsrecht des Parlaments und das Recht des EWSA auf ordnungsgemäße Anhörung unterlaufen.

37. Drittens sei durch den Wechsel der Rechtsgrundlage der streitigen Verordnung ihr eigenes ausschließliches Initiativrecht verletzt worden. Dies sei im Wesentlichen dadurch geschehen, dass der Wechsel den Charakter des Kommissionsvorschlags grundlegend verändert habe.

38. Der Rat, unterstützt von den als Streithelfer beigetretenen Regierungen, weist das Vorbringen der Kläger zurück. Er ist der Meinung, dass die streitige Verordnung eine Maßnahme zur Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten darstelle und als solche zu Recht auf Art. 43 Abs. 3 AEUV gestützt worden sei. Die Erwägungen, die ihn bewogen hätten, den Kommissionsvorschlag aufzuspalten und eine Reihe von Bestimmungen mittels eines gesonderten Rechtsakts zu erlassen, hingen mit dem Ziel und dem Inhalt des Vorschlags zusammen. Deshalb sei nicht ersichtlich, inwiefern die Entscheidung, den Vorschlag aufzuspalten, in irgendeiner Weise in das ausschließliche Initiativrecht der Kommission eingreifen könne.

B – *Kontext*

39. Die vorliegenden Rechtssachen sind von kaum zu überschätzender verfassungsrechtlicher Bedeutung. Ihr Dreh- und Angelpunkt ist nämlich der jeweilige Anwendungsbereich von Art. 43 Abs. 2 AEUV bzw. Art. 43 Abs. 3 AEUV beim Erlass von (legislativen und anderen) Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft und der Fischerei. Insoweit wird die Vorgehensweise des Gerichtshofs bei der Festlegung der Tragweite jeder dieser Bestimmungen weitreichende Konsequenzen für die Rollenverteilung zwischen den verschiedenen Organen und die Entscheidungsverfahren in diesem Bereich haben. Von diesem institutionellen Standpunkt aus betrachtet liegt es auf der Hand, dass hier viel auf dem Spiel steht.

40. Genauer gesagt geht es in den vorliegenden Rechtssachen im Kern um die Bestimmung der jeweiligen Rolle, die den Unionsorganen nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon beim Erlass von Maßnahmen im Bereich der Fischerei zukommt, und insbesondere um die genauen Parameter der Befugnis des Rates, in diesem Bereich ohne das Parlament tätig zu werden.

41. Es ist richtig, dass die zutreffende Rechtsgrundlage einer bestimmten Unionsmaßnahme von Fall zu Fall zu ermitteln ist. Richtig ist auch, dass sich der Gerichtshof noch nicht mit der Abgrenzung von Art. 43 Abs. 2 AEUV und Art. 43 Abs. 3 AEUV im Kontext unionsinterner Maßnahmen befasst hat. Er hat jedoch dargelegt, wie diese Bestimmungen im Kontext der auswärtigen Beziehungen der Union auszulegen sind. In einem unlängst ergangenen Urteil zu den externen Zuständigkeiten der Europäischen Union bei der Gewährung von Fangmöglichkeiten für Schiffe, die die Flagge der Bolivarischen Republik Venezuela führen, in EU-Gewässern vor der Küste von Französisch-Guayana [7] hat der Gerichtshof diese beiden Rechtsgrundlagen voneinander abgegrenzt.

7 — Urteil Parlament und Kommission/Rat (C-103/12 und C-165/12, EU:C:2014:2400, Rn. 50, im Folgenden: Urteil Venezuela).

42. In dem genannten Urteil hat der Gerichtshof im Wesentlichen entschieden, dass der Erlass von Bestimmungen nach Art. 43 Abs. 2 AEUV eine Beurteilung der Frage umfasse, ob sie notwendig seien, um die Ziele der durch den AEU-Vertrag geregelten gemeinsamen Politiken verwirklichen zu können. Vor allem setze diese Beurteilung eine politische Entscheidung voraus, die dem Unionsgesetzgeber vorbehalten sein müsse.

43. Anders verhalte es sich hingegen im Kontext von Art. 43 Abs. 3 AEUV, der beim Erlass von Maßnahmen zur Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten zum Tragen komme. Ein entscheidender Unterschied bestehe darin, dass es bei dieser Rechtsgrundlage keiner solchen Beurteilung bedürfe. Die nach dieser Vorschrift erlassenen Maßnahmen hätten nämlich in erster Linie technischen Charakter und sollten *zur Durchführung der auf der Grundlage von Art. 43 Abs. 2 AEUV ergangenen Bestimmungen* getroffen werden.

44. Zweifellos unterscheiden sich der Hintergrund und, in gewissem Maß, der rechtliche Kontext der vorliegenden Rechtssachen von der Rechtssache, die zum Urteil Venezuela geführt hat. Dennoch ist nicht zu verkennen, dass unter jenen zugegebenermaßen anders gelagerten Umständen der Gerichtshof – und zwar die Große Kammer – dargelegt hat, wie Art. 43 Abs. 2 AEUV und Art. 43 Abs. 3 AEUV zu verstehen sind. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Teilnehmer am Rechts- wie am Wirtschaftsleben die Rechtsprechung des Gerichtshofs beachten und ihr Verhalten daran ausrichten. Dies gilt in besonderem Maß für die hier vorliegende Situation, in der die Rechtsprechung bei der Gestaltung des Rechts eine entscheidende Rolle spielt. Deshalb gibt es meines Erachtens bedeutsame, mit der Rechtssicherheit zusammenhängende Gründe, die es gebieten, ein unlängst ergangenes Urteil der Großen Kammer zu beachten und der darin vorgenommenen Auslegung von Art. 43 Abs. 2 AEUV und Art. 43 Abs. 3 AEUV zu folgen. Ich sehe keinen vernünftigen Grund, weshalb diese Auslegung der genannten Bestimmungen nicht auch in den vorliegenden Rechtssachen gelten sollte.

45. In Anbetracht dessen sind die Implikationen des Urteils Venezuela für die Entscheidungsfindung bei unionsinternen Maßnahmen zu untersuchen. Wie im Folgenden darzulegen sein wird, ergibt sich aus dem Urteil Venezuela, dass Art. 43 Abs. 3 AEUV die Rechtsgrundlage für den Erlass einer besonderen Art von Durchführungsmaßnahmen bietet und somit der durch Art. 43 Abs. 2 AEUV gebotenen Rechtsgrundlage hierarchisch untergeordnet ist.

46. Ehe ich mich konkret der streitigen Verordnung zuwende, werde ich einige allgemeinere Bemerkungen zum jeweiligen Anwendungsbereich von Art. 43 Abs. 2 AEUV und Art. 43 Abs. 3 AEUV machen. Zuletzt werde ich dann kurz auf andere durch die vorliegenden Rechtssachen aufgeworfene Fragen eingehen.

C – *Anwendungsbereich von Art. 43 Abs. 3 AEUV*

1. Verhältnis zwischen Art. 43 Abs. 3 AEUV und Art. 43 Abs. 2 AEUV

a) Meinungsstreit der Parteien

47. Das Urteil Venezuela erging nach Abschluss des schriftlichen Verfahrens in den vorliegenden Rechtssachen. Angesichts der Ausführungen des Gerichtshofs in jenem Urteil überrascht es nicht, dass die Kläger an ihrer Auffassung festhielten und der Rat bemüht war, die Konsequenzen für das Ergebnis des vorliegenden Verfahrens herunterzuspielen.

48. So machen beide Kläger weiterhin geltend, dass Art. 43 Abs. 3 AEUV eine Ausnahme von Art. 43 Abs. 2 AEUV darstelle und daher eng auszulegen sei. Im Wesentlichen sei die letztgenannte Vorschrift die geeignete Rechtsgrundlage für alle zur Verwirklichung der Ziele der GFP notwendigen legislativen Maßnahmen. Art. 43 Abs. 3 AEUV sei hingegen lediglich die Grundlage für die darin genannten Durchführungsmaßnahmen und insbesondere für Maßnahmen zur Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten. Die Kommission verfolgt allerdings einen etwas flexibleren Ansatz und räumt ein, dass Art. 43 Abs. 3 AEUV auch die geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass bestimmter funktionell verbundener Maßnahmen bilden könne, die über die reine Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten hinausgingen. Jedenfalls stellen die aufgrund von Art. 43 Abs. 3 AEUV erlassenen Maßnahmen nach Auffassung der Kläger eine besondere Art von Durchführungsmaßnahme dar, die in einem dort geregelten Verfahren *sui generis* ergehe. Insbesondere das Parlament hebt hervor, dass jede Maßnahme, der eine politische Entscheidung zugrunde liege, nach Art. 43 Abs. 2 AEUV in einem Gesetzgebungsverfahren unter Beteiligung sowohl des Parlaments als auch des Rates erlassen werden müsse.

49. Die Kläger wenden sich ferner gegen die vom Rat befürwortete Auslegung des Wortlauts von Art. 43 Abs. 3 AEUV. Der Rat macht geltend, die Wendung „measures on“ („Maßnahmen zur“) und deren Entsprechungen in verschiedenen Sprachfassungen (insbesondere in der französischen) seien ein deutlicher Anhaltspunkt dafür, dass sich die Vorschrift auch auf bestimmte Regeln erstrecken solle, die über die bloße Festsetzung von Fangmöglichkeiten hinausgingen. Nach Ansicht des Parlaments und der Kommission lässt sich eine solche Schlussfolgerung allein aus dem Wortlaut der Bestimmung, ohne Berücksichtigung ihres systematischen Zusammenhangs, nicht ziehen.

50. Der Rat, unterstützt von den als Streithelfer beigetretenen Regierungen, hält seinerseits weiterhin daran fest, dass die Wendung „shall adopt measures on“ („erlässt … die Maßnahmen zur“) in Art. 43 Abs. 3 AEUV darauf hindeute, dass die Bestimmung auch als Rechtsgrundlage für andere Maßnahmen als solche zur Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten herangezogen werden könne. Dementsprechend umfasse Art. 43 Abs. 3 AEUV nicht nur ein mengenbezogenes Fischereirecht, das auf verschiedene Weise, etwa als TAC, ausgedrückt werden könne, sondern auch funktionell damit zusammenhängende Maßnahmen. Art. 43 Abs. 3 AEUV sei eine gesonderte, eigenständige Rechtsgrundlage und keine Ausnahme von Art. 43 Abs. 2 AEUV. Art. 43 Abs. 3 AEUV sei eine *lex specialis* zur *lex generalis* von Art. 43 Abs. 2 AEUV und sollte daher nicht restriktiv ausgelegt werden.

51. Der Rat wendet sich daher gegen die von den Klägern vorgeschlagene Auslegung, wonach das ordentliche Gesetzgebungsverfahren Vorrang vor dem Erlass von Rechtsakten nach Art. 43 Abs. 3 AEUV habe. Art. 43 Abs. 2 AEUV und Art. 43 Abs. 3 AEUV stellten vielmehr – so der Rat – eigenständige Rechtsgrundlagen dar, zwischen denen kein hierarchisches Verhältnis bestehe. Insoweit tritt der Rat auch dem Vorbringen entgegen, dass eine Maßnahme, soweit sie mit den GFP-Zielen in Zusammenhang stehe, auf Art. 43 Abs. 2 AEUV gestützt werden müsse und dass ohne vorherigen Beschluss nach Art. 43 Abs. 2 AEUV über politische Entscheidungen bezüglich der GFP keine Maßnahme auf der Grundlage von Art. 43 Abs. 3 AEUV erlassen werden könne[8].

8 — Genauer gesagt vertritt die Kommission dabei eine nuanciertere Auffassung. Ihrer Meinung nach darf der Rat in Fällen, in denen es keine legislative Maßnahme nach Art. 43 Abs. 2 AEUV gibt, Art. 43 Abs. 3 AEUV für nicht legislative Maßnahmen heranziehen, die zur Verwirklichung der GFP-Ziele dienen. Sei hingegen ein Rechtsakt gemäß Art. 43 Abs. 2 AEUV erlassen worden, sei der Rat beim Erlass von Maßnahmen nach Abs. 3 an diesen Rahmen gebunden.

b) Art. 43 Abs. 3 AEUV als Rechtsgrundlage *sui generis* für Durchführungsmaßnahmen

52. Zunächst möchte ich darauf hinweisen, dass sich sowohl die Kläger als auch der Rat zur Substantiierung ihres Vorbringens auf den Wortlaut und die Entstehungsgeschichte von Art. 43 Abs. 2 AEUV und Art. 43 Abs. 3 AEUV sowie auf eine systematische und teleologische Auslegung dieser Bestimmungen berufen. Meines Erachtens lassen sich mit diesen Argumenten beide Auffassungen stützen.

53. Auch wenn ich hinsichtlich der Tragweite von Art. 43 Abs. 2 AEUV und Art. 43 Abs. 3 AEUV insgesamt eher der Argumentation des Rates zuneige, ist dies meines Erachtens kein hinlänglicher Grund für eine Abkehr von der Abgrenzung dieser Bestimmungen, die der Gerichtshof im Urteil Venezuela vorgenommen hat.

54. Die Ausführungen des Gerichtshofs im genannten Urteil lassen sich nämlich kaum als bloße *obiter dicta* beschreiben. Der Gerichtshof hat vielmehr – nach einer eingehenden Würdigung sowohl der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags als auch des Ziels und des Kontexts der in jener Rechtssache geprüften Erklärung [9] – ausgeführt, dass ein eigenständiger, auf der Grundlage unionspolitischer Interessen getroffener Beschluss im Zuständigkeitsbereich des Unionsgesetzgebers liege und dass Art. 43 Abs. 3 AEUV in erster Linie auf technische Maßnahmen zur Umsetzung dieser Entscheidungen Anwendung finde [10].

55. Vor der Prüfung der streitigen Verordnung anhand dieser Ausführungen möchte ich gleichwohl eine Reihe von Anmerkungen zu den von den Parteien vorgetragenen Argumenten bezüglich des Wortlauts, der Systematik und der Zielsetzung machen.

i) Systematik

56. Vorderhand spricht meiner Meinung nach kein zwingender Grund gegen eine mögliche Auslegung von Art. 43 Abs. 3 AEUV dahin, dass er auch ein verhältnismäßig breites Spektrum von Maßnahmen erfasst, die sich in irgendeiner Weise auf die Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten „beziehen“ [11]. Hierzu könnten Maßnahmen gehören, die auch in gewisser Weise zur eigentlichen Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten notwendig sind (wie die hier relevante Methode zur Festsetzung von Fangbeschränkungen oder zur Beschränkung des Fischereiaufwands). Diese Maßnahmen könnte man sogar zu den Mitteln zählen, die zur Verwirklichung der GFP-Ziele notwendig sind, soweit sie sich auf die Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten beziehen. Eine systematische Auslegung von Art. 43 Abs. 3 AEUV – sei es als Teil von Art. 43 AEUV oder vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung – scheint keinen eindeutigen Aufschluss darüber zu geben, in welche Richtung die Vorschrift auszulegen ist.

57. Insbesondere scheint mir eine Heranziehung der Entstehungsgeschichte unergiebig zu sein. Vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gab es im Vertrag keine Bestimmung, in der das Verfahren für die Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten ausdrücklich angesprochen wurde. Stattdessen ist in Art. 20 Abs. 1 der Grundverordnung das Verfahren für die Entscheidung „über die Fang- und/oder Aufwandsbeschränkungen und über die Aufteilung der Fangmöglichkeiten auf die Mitgliedstaaten sowie über die mit diesen Beschränkungen zusammenhängenden Bedingungen“ geregelt. Diese Maßnahmen – d. h. die Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten und bestimmte flankierende Maßnahmen – wurden vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission erlassen. Das Parlament war nicht beteiligt.

9 — Rn. 47 bis 79 des Urteils Venezuela.

10 — Insbesondere Rn. 79 bis 81 des Urteils.

11 — Vgl. zum Wortlaut und zu den Möglichkeiten seiner Auslegung die Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Parlament und Kommission/Rat (Verbundene Rechtssachen C-103/12 und C-165/12, EU:C:2014:334, im Folgenden: Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Venezuela, insbesondere Nr. 160).

58. An dieser Stelle möchte ich anmerken, dass mir nicht recht einleuchtet, weshalb automatisch eine Parallele zwischen Art. 20 der Grundverordnung und Art. 43 Abs. 3 AEUV gezogen werden sollte. Oder auch zwischen Art. 37 EG und Art. 43 Abs. 2 AEUV.

59. Wie der Rat ausführt, wurden Art. 43 Abs. 2 AEUV und Art. 43 Abs. 3 AEUV durch den Vertrag von Lissabon als Ersatz für eine einzige Bestimmung, Art. 37 EG, eingeführt, die vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon als Rechtsgrundlage für den Erlass einer ganzen Reihe von Rechtsakten im Bereich sowohl der Landwirtschaft als auch der Fischerei gedient hatte. Dies allein dürfte jedoch nicht die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass die Verfasser des AEU-Vertrags sicherstellen wollten, dass in Fällen, in denen vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Art. 37 EG herangezogen worden wäre, nunmehr Art. 43 Abs. 2 AEUV anzuwenden ist.

60. Zugegebenermaßen ist jedoch die Ähnlichkeit von Art. 20 der Grundverordnung und Art. 43 Abs. 3 AEUV kaum zu übersehen. Der Anwendungsbereich von Art. 43 Abs. 3 AEUV scheint sogar noch enger zu sein als der von Art. 20 der Grundverordnung, da dort im Gegensatz zu Art. 20 der Grundverordnung keine Rede von „mit … zusammenhängenden Bedingungen“ ist[12]. Angesichts der erheblichen Änderungen, die inzwischen an der Struktur des Vertrags im Allgemeinen und im Bereich der Landwirtschaft und Fischerei im Besonderen vorgenommen wurden, erscheint es ebenso wahrscheinlich, dass – wie der Rat geltend macht – in den Änderungen des Vertrags tatsächlich der Wille der Verfasser zum Ausdruck kommt, dem Rat ungeachtet der Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in diesem Bereich bestimmte (eigenständige) Befugnisse vorzubehalten und nicht nur begrenzte Durchführungsbefugnisse.

61. Dies bringt mich zum nächsten Punkt. Keine der Parteien bestreitet, dass die Verfasser des Vertrags das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in Art. 43 Abs. 2 AEUV für die allgemeinere Kategorie von Maßnahmen vorgeschrieben haben, nämlich für diejenigen Maßnahmen, die zur Verfolgung der Ziele der GFP notwendig sind, während sie in Art. 43 Abs. 3 AEUV ein Verfahren, das kein Gesetzgebungsverfahren ist, für eine bestimmte Art regulatorischer Maßnahmen vorgesehen haben (die aber – wie etwa die regelmäßige Festsetzung der TACs – gleichzeitig auch für die Verfolgung der GFP-Ziele notwendig sein können). Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen diesen Verfahren und den entsprechenden Maßnahmen gehen die Meinungen jedoch weit auseinander.

ii) Hierarchisches Verhältnis – ja oder nein?

62. Wie bereits erwähnt, vertreten der Rat und die als Streithelfer beigetretenen Mitgliedstaaten die Auffassung, dass Art. 43 Abs. 3 AEUV eine gesonderte Rechtsgrundlage darstelle und nicht nur für rein technische Maßnahmen wie die Festsetzung von TACs herangezogen werden sollte. Dass Art. 43 Abs. 3 AEUV so formuliert ist, dass er „Maßnahmen … zur Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten in der Fischerei“ erfasst und sich nicht z. B. darauf beschränkt, den Rat schlicht zu ermächtigen, „Fangmöglichkeiten in der Fischerei festzusetzen und aufzuteilen“, ist meines Erachtens unerheblich. Mit dem Wortlaut dieser Bestimmung lässt sich sowohl die von den Klägern als auch die vom Rat vertretene Auslegung – gleichermaßen (wenig) überzeugend – verteidigen.

12 — Ein weiterer interessanter Punkt ist dabei, dass der Wortlaut von Art. 43 Abs. 3 AEUV auch dem von Art. III-231 Abs. 3 des Vertrags über eine Verfassung für Europa sehr ähnelt: „Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission die Europäischen Verordnungen oder Beschlüsse zur Festsetzung der Preise, der Abschöpfungen, der Beihilfen und der mengenmäßigen Beschränkungen sowie zur Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten in der Fischerei.“ Anders als in Art. 20 der Grundverordnung ist im Wortlaut dieser Bestimmung von den „mit diesen [Fang- und Aufwands-]Beschränkungen zusammenhängenden Bedingungen“ keine Rede. Tatsächlich nimmt sie ausdrücklich auf Vorschriften Bezug, die auf niedrigerer Ebene (als europäische Gesetze) angesiedelt sind, was auf ein hierarchisches Verhältnis zwischen Gesetzgebungsakten und Rechtsakten hinzudeuten scheint, die sich von ihrem Rang her auf einer niedrigeren Ebene als Gesetzgebungsakte befinden. Vgl. auch Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Venezuela (Nr. 168). Das bedeutet jedoch nicht automatisch, dass zwischen diesen Rechtsakten eine Wechselbeziehung besteht oder dass ein Rechtsakt zwangsläufig einem anderen untergeordnet ist.

63. Andererseits schließt der Wortlaut wohl nicht von vornherein die Möglichkeit aus, dass Art. 43 Abs. 2 AEUV und Art. 43 Abs. 3 AEUV zwei gesonderte Zuständigkeiten der Unionsorgane begründen. Nach dieser Auslegung könnten die beiden Bestimmungen einander ausschließen und ergänzen. Ich bin in der Tat nicht davon überzeugt, dass, nur weil die Verfasser des Vertrags beschlossen, den Anwendungsbereich des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf den Bereich der Landwirtschaft und der Fischerei zu erweitern, sämtliche anderen von den Verträgen auf diesem Gebiet vorgesehenen Zuständigkeiten notwendigerweise eng ausgelegt oder der gesetzgeberischen Zuständigkeit untergeordnet werden müssen.

64. Gleichwohl hat der Gerichtshof nunmehr ein eindeutiges Hierarchieverhältnis zwischen diesen Bestimmungen postuliert. Er hat im Urteil Venezuela entschieden, dass nach Art. 43 Abs. 3 AEUV erlassene Maßnahmen in erster Linie technischen Charakter hätten und zur *Durchführung* der auf der Grundlage von Art. 43 Abs. 2 AEUV ergangenen Bestimmungen dienen sollten [13]. Im Anschluss an eine eingehende Prüfung der in jener Rechtssache in Rede stehenden Erklärung führte der Gerichtshof weiter aus, dass diese Erklärung, gerade weil es sich bei ihr um eine Maßnahme handele, die den Erlass eines eigenständigen Beschlusses voraussetze, der in Anbetracht der politischen Interessen erfolgen müsse, die die Europäische Union durch ihre gemeinsamen Politiken, insbesondere ihre gemeinsame Fischereipolitik, verfolge, in einen Zuständigkeitsbereich falle, in dem die Entscheidungsbefugnis nach Art. 43 Abs. 2 AEUV beim Unionsgesetzgeber liege [14].

65. Der Gerichtshof scheint also davon auszugehen, dass Art. 43 Abs. 3 AEUV in erster Linie Maßnahmen betrifft, die ähnlich wie die früher nach Art. 20 der Grundverordnung erlassenen Maßnahmen in regelmäßigen Abständen getroffen werden müssen (wie z. B. die Festsetzung von TACs) [15]. Außerdem verstehe ich das genannte Urteil – und insbesondere die Feststellung, dass dem Unionsgesetzgeber die Zuständigkeit für den Erlass eigenständiger Beschlüsse im Einklang mit den politischen Interessen der Union vorbehalten bleiben müsse – dahin, dass ein Rückgriff auf Art. 43 Abs. 3 AEUV tatsächlich nur unter der Vorbedingung zulässig ist, dass es eine entsprechende Maßnahme nach Art. 43 Abs. 2 AEUV gibt.

66. Mit anderen Worten: Ein *eigenständiger* Beschluss, der politische Entscheidungen einschließt, fällt nunmehr zwingend unter Art. 43 Abs. 2 AEUV. Angesichts der Feststellungen des Gerichtshofs im Urteil Venezuela meine ich, dass jede Maßnahme, die den Rahmen für die Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten absteckt, nunmehr in den Anwendungsbereich von Art. 43 Abs. 2 AEUV fällt. Ein solcher Rahmen kann nämlich nicht als Maßnahme angesehen werden, mit der lediglich eine auf höherer Ebene im Hinblick auf konkrete politische Interessen der Union getroffene Bestimmung durchgeführt werden soll. Maßnahmen im Sinne von Art. 43 Abs. 3 AEUV müssen sich daher auf solche beschränken, die eng mit der Definition zusammenhängen, wer was und wo fischen darf, und mit den funktionell mit diesen Fragen verbundenen Bedingungen (sofern es sich dabei um Durchführungsmaßnahmen handelt), während Maßnahmen, die andere Aspekte der Fangmöglichkeiten betreffen, nicht unter Art. 43 Abs. 3 AEUV fallen können [16].

67. In Anbetracht dessen ist es meines Erachtens durchaus angebracht, Parallelen zwischen Art. 43 Abs. 3 AEUV und auf Art. 291 AEUV beruhenden Durchführungsrechtsakten zu ziehen. Maßnahmen zur Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten, die die legislativen Bestimmungen der GFP beachten müssen, können ihrem Wesen nach Durchführungsmaßnahmen gleichgestellt werden. Dem steht nicht entgegen, dass sie nicht zu den „Durchführungsrechtsakten“ im Sinne von Art. 291 AEUV gehören. Dieser Lösungsansatz und die Abgrenzung zwischen den Arten von Maßnahmen, die jeweils nach Art. 43 Abs. 2 AEUV und Art. 43 Abs. 3 AEUV erlassen werden können, wurden vom Gerichtshof im Urteil Venezuela bestätigt.

13 — Rn. 50 des Urteils Venezuela.

14 — Rn. 79 bis 81 des Urteils.

15 — Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Venezuela (Nr. 164).

16 — Ähnlich auch die Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Venezuela (Nr. 169).

68. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen ist nunmehr zu prüfen, ob es sich bei den Bestimmungen der streitigen Verordnung, die vom ursprünglichen Kommissionsvorschlag abgetrennt wurden, um technische Maßnahmen – deren Erlass keiner Beurteilung der Notwendigkeit bedarf – handelt, mit denen auf der Grundlage von Art. 43 Abs. 2 AEUV ergangene Bestimmungen durchgeführt werden sollen.

2. Streitige Verordnung

69. Das Parlament und die Kommission rügen in erster Linie, dass der Rat die streitige Verordnung auf eine falsche Rechtsgrundlage gestützt habe. Die in dieser Verordnung vorgesehenen Bestimmungen seien nämlich vom ursprünglichen Kommissionsvorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 1342/2008 abgetrennt und anschließend auf der Grundlage von Art. 43 Abs. 3 AEUV und nicht von Art. 43 Abs. 2 AEUV, auf den der ursprüngliche Kommissionsvorschlag gestützt worden sei, erlassen worden. Ehe ich auf diese Rüge eingehe, werde ich kurz erläutern, wozu mehrjährige Pläne wie der durch die Verordnung Nr. 1342/2008 festgelegte und durch die streitige Verordnung geänderte Plan bestimmt sind.

a) Was sind mehrjährige Pläne und wozu dienen sie?

70. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das übergeordnete Ziel der GFP unbestreitbar in der nachhaltigen Nutzung lebender aquatischer Ressourcen besteht. Nach Art. 2 der Grundverordnung soll dieses Ziel insbesondere durch einen mehrjährigen Ansatz bei der Bestandsbewirtschaftung erreicht werden, der in verschiedenen mehrjährigen Plänen formuliert wird. In diesem Kontext der Nachhaltigkeit werden in den mehrjährigen Plänen die konkreten Maßnahmen festgelegt, die für die Wiederauffüllung der Bestände oder, falls sie sich bereits auf einem nachhaltigen Niveau befinden, für ihre Erhaltung auf diesem Niveau erforderlich sind.

71. Diese Pläne, darunter auch der durch die Verordnung Nr. 1342/2008 festgelegte Plan für Kabeljau, sehen eine Reihe konkreter Erhaltungsmaßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung der betreffenden Fischerei vor. Hierzu gehören die Schließung von Gebieten, strenge technische Vorschriften über Maschenöffnungen und Fanggeräte sowie verschiedene Formen der Überwachung, Inspektion und Kontrolle. Durch die Pläne sollen insbesondere Zielvorgaben für die nachhaltige Nutzung der betreffenden Bestände festgelegt werden. Dies geschieht u. a. durch detaillierte Regeln für die jährliche Festsetzung zum einen der TACs und zum anderen des höchstzulässigen Fischereiaufwands.

72. Im Einklang mit den Art. 5 und 6 der Grundverordnung werden sowohl in den Wiederauffüllungsplänen als auch in den Bewirtschaftungsplänen Zielwerte angegeben, anhand deren der jeweilige Bestand zu beurteilen ist. Während Fangregeln [17] – die nach Art. 5 Abs. 4 der Grundverordnung in einer Reihe festgesetzter biologischer Parameter zur Steuerung der Fangbeschränkungen bestehen – fakultativ sind, sind Beschränkungen des Fischereiaufwands im Rahmen von Wiederauffüllungsplänen grundsätzlich obligatorisch.

17 — Offenbar bestehen Meinungsverschiedenheiten über die Bedeutung des Begriffs „Fangregeln“. Dies liegt zweifellos daran, dass die Definitionen dieses Begriffs im siebten Erwägungsgrund der Grundverordnung und in ihrem Art. 5 Abs. 4 voneinander abweichen. Da die Begriffsbestimmung in Art. 5 Abs. 4 der Verordnung präziser ist, werde ich im Folgenden von Fangregeln nur in Bezug auf TACs und nicht in Bezug auf den Fischereiaufwand sprechen.

b) Verfahren zur Festlegung der TACs und des Fischereiaufwands bei schlechter Datenlage

73. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass mehrjährige Pläne Instrumente zur Erhaltung der Fischbestände sind, die entscheidend zu einer nachhaltigen Nutzung dieser Bestände beitragen. Insoweit sind mehrjährige Pläne für die Verwirklichung der GFP-Ziele unerlässlich; durch sie werden allgemeine Erhaltungs- und Nachhaltigkeitsgrundsätze in die Praxis umgesetzt und gegen sozioökonomische Ziele abgewogen. Darin scheinen sich sämtliche Parteien einig zu sein.

74. Zwischen den Parteien herrscht nicht nur Einigkeit bezüglich der entscheidenden Rolle mehrjähriger Pläne für die Erreichung der GFP-Ziele, sondern offenbar auch darüber, dass, falls Art. 43 Abs. 3 AEUV nicht die geeignete Rechtsgrundlage für die streitige Verordnung sein sollte, Art. 43 Abs. 2 AEUV heranzuziehen ist (und dass in diesem Fall kein Teil des ursprünglichen Kommissionsvorschlags hätte abgetrennt werden dürfen). Keine der Parteien macht geltend, dass die streitige Verordnung auf eine zweifache Rechtsgrundlage hätte gestützt werden müssen.

75. Insoweit muss nach ständiger Rechtsprechung die Wahl der Rechtsgrundlage eines Unionsrechtsakts auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen beruhen. Hierzu gehören nicht nur das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts, sondern auch der normative Zusammenhang [18].

76. Was zunächst diesen Zusammenhang betrifft, so wurde der in der Verordnung Nr. 1342/2008 festgelegte Kabeljau-Plan zur Gänze auf Art. 37 EG gestützt. Die Schlussfolgerung, dass allein schon aus diesem Grund anschließende Änderungen des Plans notwendigerweise auf Art. 43 Abs. 2 AEUV gestützt werden müssten, erscheint indessen voreilig, da sich die konstitutionelle Landschaft im Bereich der Fischerei seither erheblich gewandelt hat [19].

77. Unabhängig davon besteht das Problem hier nicht darin, den vorwiegenden Zweck oder den Inhalt der streitigen Verordnung zu ermitteln. Wie sich aus den Erwägungsgründen ergibt, sollen durch die streitige Verordnung spezifische Regeln angepasst werden, die ein detailliertes Verfahren für die jährliche Festsetzung der TACs und Beschränkungen des Fischereiaufwands in einer Weise vorschreiben, die der Notwendigkeit Rechnung trägt, bei der Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten auf der Grundlage wissenschaftlicher Daten flexibel vorgehen zu können [20].

78. Die Art. 9 und 12 des Kabeljau-Plans in der durch die streitige Verordnung ersetzten bzw. geänderten Fassung enthalten detaillierte Regeln für die Festsetzung von Fangmöglichkeiten, ausgedrückt in TACs, und für Beschränkungen des Fischereiaufwands in ganz bestimmten Fällen. Insoweit bewirken sie eine Anpassung der ansonsten geltenden Regeln für die Festsetzung von Fangmöglichkeiten. Zugegebenermaßen wird dabei das übergeordnete Ziel des Kabeljau-Plans, das in Art. 5 der Verordnung Nr. 1342/2008 als Sicherung des höchstmöglichen Dauerertrags und Erreichung einer bestimmten fischereilichen Sterblichkeitsrate formuliert ist, nicht geändert [21]. Gleichwohl stellt sich nunmehr angesichts der Feststellungen des Gerichtshofs im Urteil Venezuela – und insbesondere seiner engen Auslegung von Art. 43 Abs. 3 AEUV – die Frage, ob die Bestimmungen der streitigen Verordnung mehr sind als bloße technische Maßnahmen, mit denen der Kabeljau-Plan als Ganzes durchgeführt werden soll.

79. Meiner Ansicht nach ist dies der Fall. Wie bereits erwähnt (und wie der Rat im Wesentlichen auch anerkennt), normiert die streitige Verordnung nämlich (einige der) Mittel zur Verwirklichung der Ziele des Kabeljau-Plans hinsichtlich der Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten.

18 — Vgl. Urteile Kommission/Parlament und Rat (C-43/12, EU:C:2014:298, Rn. 29) und Kommission/Rat (C-137/12, EU:C:2013:675, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung). Zum normativen Zusammenhang vgl. insbesondere Urteil Kommission/Parlament und Rat (C-411/06, EU:C:2009:518, Rn. 64 und 65).

19 — Siehe oben, Nr. 59.

20 — Erwägungsgründe 3 bis 5 der streitigen Verordnung.

21 — Im Einklang mit Art. 5 Abs. 2 der Grundverordnung werden die Ziele des Plans gerade anhand dieser spezifischen „Referenzwerte für die Bestandserhaltung“ angegeben.

80. Der Kabeljau-Plan in der durch die Verordnung Nr. 1342/2008 (die durch die streitige Verordnung geändert wird) festgelegten Form soll insoweit zum einen nach Maßgabe ihres Art. 5 die nachhaltige Nutzung der betreffenden Kabeljaubestände auf der Grundlage des höchstmöglichen Dauerertrags sicherstellen. Dieses Ziel soll unter Aufrechterhaltung der fischereilichen Sterblichkeit des Kabeljaus bei den entsprechenden Altersklassen auf einem bestimmten Niveau erreicht werden. Zu seiner Erreichung enthalten die Art. 7 bis 10 der Verordnung Fangregeln, die das Verfahren zur Berechnung der TACs und des Fischereiaufwands bei Vorliegen verschiedener Umstände betreffen. Im Wesentlichen benennen diese Vorschriften die Mittel, mit denen das in Art. 5 formulierte Ziel des Plans erreicht werden soll.

81. Was insbesondere die streitige Verordnung angeht, sind die geänderten Art. 9 (Verfahren für die Festlegung von TACs bei schlechter Datenlage) und 12 (Verfahren für die Festlegung des Fischereiaufwands) nach ihrem materiell-rechtlichen Inhalt wohl als Rahmen oder sogar – um die von Generalanwältin Sharpston gewählte Formulierung aufzugreifen – als *Voraussetzung*[22] für die Festsetzung der Fangmöglichkeiten im Laufe der Jahre anzusehen. Meiner Ansicht nach sind diese Bestimmungen nicht einfach nur Maßnahmen, mit denen der Kabeljau-Plan durchgeführt werden soll, sondern wesentliche Bestandteile des Plans selbst. Deshalb müssen sie in dem zugrunde liegenden Gesetzgebungsakt geregelt werden.

82. Insoweit weist der Rat auf den fakultativen Charakter der Maßnahmen hin. Meines Erachtens spielt es jedoch keine Rolle, ob die Maßnahmen fakultativ sind oder nicht. Tatsächlich bedarf es einer Notwendigkeitsprüfung im Licht der GFP-Ziele nicht nur bei der Entscheidung, solche Regeln in einen mehrjährigen Plan aufzunehmen, sondern auch bei der Festlegung ihres Inhalts. Der Gerichtshof hat entschieden, dass diese Beurteilung in einem Gesetzgebungsverfahren erfolgen muss. Noch wichtiger ist vielleicht, dass mit diesen Bestimmungen Fangmöglichkeiten nicht bloß „festgesetzt“ oder „aufgeteilt“ werden. Wie sich aus der streitigen Verordnung ergibt, legen die in Rede stehenden Bestimmungen ein detailliertes Verfahren fest, das zu beachten ist, wenn Fangmöglichkeiten nach Art. 43 Abs. 3 AEUV festgesetzt und aufgeteilt werden. Sie stecken also den Rahmen ab, innerhalb dessen die Fangmöglichkeiten in bestimmten Fällen festgesetzt und aufgeteilt werden.

83. Insbesondere enthält Art. 9 des Kabeljau-Plans in der Fassung der streitigen Verordnung detaillierte Regeln für die Festsetzung der TACs bei schlechter Datenlage, d. h., wenn die in den Art. 7 und 8 aufgestellten Regeln nicht angewandt werden können, weil keine hinreichend genauen und repräsentativen Daten vorliegen. Durch diese Änderung wurden flexiblere Regeln, die eine angemessene Reaktion auf die wissenschaftliche Beratung ermöglichen, anstelle der in der Verordnung Nr. 1342/2008 ursprünglich vorgesehenen automatischen Herabsetzung um 25 % eingeführt.

84. In ähnlicher Weise wurde zum anderen auch Art. 12 Abs. 4 des Kabeljau-Plans hinsichtlich der Festsetzung des Fischereiaufwands bei schlechter Datenlage geändert. Dem Art. 12 wurde auch ein neuer Abs. 6 angefügt, wonach der Rat die Möglichkeit hat, keine weiteren Herabsetzungen des Fischereiaufwands vorzunehmen, wenn der höchstzulässige Fischereiaufwand in vier aufeinanderfolgenden Jahren reduziert wurde.

85. Bei dieser Sachlage wäre der Rat, wollte man seinem Lösungsansatz folgen, nicht nur zur (jährlichen) Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten ermächtigt, sondern auch – im Rahmen desselben Entscheidungsverfahrens – zur Festlegung der dabei anzuwendenden Vorgehensweise.

22 — Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Venezuela (Nr. 169).

86. Es mag sicher zutreffen, dass dies – wie die Kommission anmerkt – die Gefahr mit sich bringen könnte, dass kurzfristigen (politischen oder wirtschaftlichen) Erwägungen der Vorzug vor langfristigen Nachhaltigkeitserwägungen gegeben würde, doch hat keiner der Kläger dargetan, dass sich in den vorliegenden Rechtssachen eine solche Gefahr tatsächlich verwirklicht hat [23]. Sämtliche Parteien scheinen im Gegenteil mit dem materiell-rechtlichen Inhalt der in der streitigen Verordnung enthaltenen Bestimmungen zufrieden zu sein. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der Rat auch im Rahmen von Art. 43 Abs. 3 AEUV nicht allein handelt: Die Kommission hat das Initiativrecht und legt den Vorschlag für Maßnahmen vor, die nach der genannten Vorschrift erlassen werden sollen. Insoweit steht der Einwand, dass der Rat völlig unkontrolliert handeln könnte und dass ohne Beteiligung des Parlaments am Entscheidungsverfahren die Ziele der GFP außer Acht gelassen würden, unter der Prämisse, dass die Kommission unter solchen Umständen ebenso unkontrolliert handeln würde wie der Rat.

87. Bedeutsamer ist daher, dass eine Auslegung von Art. 43 Abs. 3 AEUV, wonach er Maßnahmen erfasst, die den Rahmen für die Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten abstecken, diametral dem Gedanken zuwiderläuft, dass Beschlüsse, die politische Entscheidungen voraussetzen, im Gesetzgebungsverfahren gefasst werden müssen. Würde man dem Rat erlauben, Fangregeln und Beschränkungen des Fischereiaufwands, wie sie im vorliegenden Verfahren in Rede stehen, auf der Grundlage von Art. 43 Abs. 3 AEUV zu erlassen, wäre er nicht nur befugt, vom Gesetzgeber getroffene Entscheidungen durch die tatsächliche Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten durchzuführen, sondern er würde *de facto* auch ermächtigt, als alleinige Regelungsinstanz bei der Absteckung des Rahmens zu handeln, innerhalb dessen die tatsächlichen Fangmöglichkeiten in bestimmten Fällen festgesetzt werden. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass dies rechtswidrig wäre [24].

88. Bevor ich zum Schluss komme, ist auf die Bedenken des Rates und der als Streithelfer beigetretenen Regierungen einzugehen. Sie wenden ein, dass bei der von Parlament und Kommission vorgeschlagenen und vom Gerichtshof im Wesentlichen bestätigten Auslegung Art. 43 Abs. 3 AEUV jede Bedeutung verlöre und das Ermessen des Rates beim Erlass von Maßnahmen nach dieser Bestimmung erheblich eingeschränkt würde.

89. Die von Parlament und Kommission vorgeschlagene Auslegung würde Art. 43 Abs. 3 AEUV zwar vielleicht nicht jede Bedeutung nehmen, doch führt sie zweifellos zu einem engen Verständnis dieser Bestimmungen und der durch sie verliehenen Zuständigkeiten. Dies ist aber die Konsequenz, die sich aus dem Ansatz des Gerichtshofs im Urteil Venezuela ergibt. Beim gegenwärtigen Stand des Rechts hängt der Umfang des Ermessens, über das der Rat beim Erlass von Maßnahmen nach Art. 43 Abs. 3 AEUV (mehr oder weniger) verfügt, von dem Spielraum ab, den ihm der Unionsgesetzgeber zugestanden hat [25].

90. Um es noch einmal zu wiederholen: Mit den Art. 9 und 12 des Kabeljau-Plans in ihrer durch die streitige Verordnung ersetzten bzw. geänderten Fassung werden nicht bloß Entscheidungen des Unionsgesetzgebers durchgeführt, sondern mit ihnen wird der Rahmen für die Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten in bestimmten Fällen abgesteckt. Deshalb bin ich der Meinung, dass die streitige Verordnung auf die falsche Rechtsgrundlage gestützt wurde und dass der Rat durch die Abtrennung dieser Bestimmungen vom übrigen Kommissionsvorschlag rechtswidrig gehandelt hat. Dementsprechend greifen der einzige vom Parlament angeführte Klagegrund und der erste von der Kommission geltend gemachte Klagegrund durch.

23 — Dennoch ist es wohl auf kurzfristige Erwägungen zurückzuführen, dass der Erlass der in der streitigen Verordnung enthaltenen Bestimmungen als dringend notwendig angesehen wurde. Wie der Rat im fünften Erwägungsgrund der Verordnung erläutert, würde z. B. die weitere Anwendung der in der Verordnung Nr. 1342/2008 vorgesehenen automatischen jährlichen Reduzierungen des Aufwands entscheidende sozioökonomische Auswirkungen für bestimmte Flottensegmente mit sich bringen.

24 — Vgl. insbesondere Rn. 50 des Urteils Venezuela.

25 — Wäre die streitige Verordnung auf der Grundlage von Art. 43 Abs. 2 AEUV erlassen worden, wäre Art. 12 Abs. 6 in der geänderten Fassung ein gutes Beispiel für eine legislative Bestimmung, die dem Rat einen solchen Spielraum zubilligt.

91. Dieses Ergebnis genügt bereits, um den vom Parlament und von der Kommission in den vorliegenden Rechtssachen erhobenen Klagen stattzugeben und die streitige Verordnung für nichtig zu erklären. Der Vollständigkeit halber werde ich jedoch kurz auf die beiden verbleibenden Klagegründe der Kommission und auf den Antrag der Kommission und des Rates eingehen, die Wirkungen der streitigen Verordnung aufrechtzuerhalten.

D – *Verbleibende Fragen: Verfahrensfehler, ausschließliches Initiativrecht der Kommission und Wirkungen der streitigen Verordnung*

92. Mit dem zweiten von der Kommission angeführten Klagegrund wird ein Verfahrensfehler gerügt, der darin bestehen soll, dass der Rat durch die Wahl der falschen Rechtsgrundlage zugleich auch das institutionelle Vorrecht des Parlaments, am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mitzuwirken, und des EWSA, ordnungsgemäß angehört zu werden, verletzt habe. Wie die Kommission selbst ausführt, steht und fällt dieser Klagegrund mit dem ersten. Ich bin vorstehend zu dem Ergebnis gelangt, dass der erste, die Wahl der Rechtsgrundlage betreffende Klagegrund durchgreift. Folglich greift auch der zweite Klagegrund der Kommission durch.

93. Das Gleiche gilt für den dritten Klagegrund [26]. Der Grund hierfür ist nicht nur darin zu sehen, dass die Art. 9 und 12 des Kabeljau-Plans in der durch die streitige Verordnung ersetzten bzw. geänderten Fassung unbefugt von legislativen in regulatorische Bestimmungen umgewandelt werden; infolge dieser Änderung wird sich der Rechtscharakter der Bestimmungen grundlegend wandeln (auch wenn ihr Ziel und Inhalt unverändert geblieben sein mögen). Überdies würde der Gesamtansatz bei der Bewirtschaftung der Kabeljaubestände erheblich geändert.

94. Sollte sich der Gerichtshof jedoch meiner Auffassung, dass Art. 43 Abs. 3 AEUV die falsche Rechtsgrundlage für die streitige Verordnung war, nicht anschließen, schlage ich vor, den dritten Klagegrund der Kommission zurückzuweisen. Die Kommission und der Rat sind sich nämlich darüber einig, dass eine Änderung der Rechtsgrundlage nicht automatisch eine wesentliche Änderung des Gegenstands und der Zielsetzung des Vorschlags bedeutet. Falls der Gerichtshof entscheidet, dass der Rat berechtigt war, den Vorschlag aufzuspalten und die streitige Verordnung auf Art. 43 Abs. 3 AEUV zu stützen (ausgehend davon, dass es sich bei den in Rede stehenden Bestimmungen um technische Durchführungsmaßnahmen für den übergreifenden Kabeljau-Plan handelt), wäre es dann auch erforderlich, die Rechtsgrundlage entsprechend zu korrigieren [27].

95. Schließlich beantragen die Kommission und der Rat, gestützt auf Art. 264 Abs. 2 AEUV, der Gerichtshof möge für den Fall der Nichtigerklärung der streitigen Verordnung deren Wirkungen aufrechterhalten [28]. Das Parlament ist diesem Antrag nicht entgegengetreten.

96. Ich bin oben zu dem Ergebnis gelangt, dass die streitige Verordnung für nichtig erklärt werden sollte. Infolgedessen würde die Grundlage, auf der die Fangmöglichkeiten für das Jahr 2013 festgesetzt wurden, zum Teil wegfallen. Meines Erachtens ist dies eine Situation, in der gewichtige Gründe der Rechtssicherheit sowie das Erfordernis, schwerwiegende negative Konsequenzen für den betreffenden Bereich abzuwenden, eine Aufrechterhaltung der Wirkungen des für nichtig erklärten Rechtsakts rechtfertigen [29].

26 — Grundsätzlich darf der Rat die Vorschläge der Kommission aufspalten, wenn dies nach dem Inhalt des Vorschlags gerechtfertigt ist. Denn der Kommission steht zwar das Initiativrecht zu, doch ist dies kein absolutes Recht. Der Gerichtshof verlangt jedoch, dass der Rat nur dann so vorgeht (und zwar nach Art. 293 Abs. 1 AEUV einstimmig), wenn dies im Einklang mit Ziel und Inhalt des ursprünglichen Vorschlags steht; vgl. Urteil Eurotunnel u. a. (C-408/95, EU:C:1997:532, Rn. 39).

27 — Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Venezuela (Nrn. 196 und 197).

28 — Die Kommission ist der Ansicht, dass die Wirkungen der streitigen Verordnung für höchstens ein Kalenderjahr aufrechterhalten werden sollten, beginnend am 1. Januar nach Verkündung des Urteils in den vorliegenden Rechtssachen.

29 — Vgl. z. B. Urteile Parlament/Rat (C-166/07, EU:C:2009:499, Rn. 74 und 75), Parlament/Rat (C-355/10, EU:C:2012:516, Rn. 89 und 90), Kommission/Parlament und Rat (C-43/12, EU:C:2014:298, Rn. 54 bis 56) und Parlament/Rat (C-490/10, EU:C:2012:525, Rn. 91 und 92).

97. Da unter den vorliegenden Umständen die Fischereitätigkeiten tatsächlich durch die Anwendung der in der streitigen Verordnung enthaltenen Regelungen für die Festsetzung der TACs und der Beschränkungen des Fischereiaufwands bestimmt worden sind, wäre eine Unterbrechung der Anwendung der Verordnung nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit problematisch (da die konkreten Verordnungen [30] zur Festsetzung der tatsächlichen Fangmöglichkeiten für ein bestimmtes Jahr möglicherweise mit dem ursprünglichen Kabeljau-Plan unvereinbar sind), sondern könnte auch weitreichendere negative Folgen für den Wirtschaftszweig haben. Zudem billigen alle Parteien des vorliegenden Verfahrens offenbar den materiell-rechtlichen Inhalt der streitigen Verordnung, während die einzige substanzielle Meinungsverschiedenheit die Wahl der Rechtsgrundlage betrifft.

98. Angesichts dessen meine ich, dass die Wirkungen der streitigen Verordnung aufrechterhalten werden sollten. Der Vorschlag der Kommission, die Wirkungen der streitigen Verordnung für ein volles Kalenderjahr nach Verkündung des Urteils aufrechtzuerhalten, hat einiges für sich. Dies würde insbesondere aus der Sicht der Fischer für erhöhte Rechtssicherheit sorgen, da Fangmöglichkeiten in der Regel jährlich, und zwar pro Kalenderjahr, festgesetzt werden. So praktisch dies auch sein mag, ist es jedoch von grundlegender Bedeutung, dass die Wirkungen rechtswidriger Handlungen nicht länger als unbedingt erforderlich bestehen bleiben. Um die Unionsorgane dazu zu bewegen, so bald wie möglich eine auf die richtige Rechtsgrundlage gestützte neue Verordnung zu erlassen, sollten die Wirkungen der streitigen Verordnung meines Erachtens für einen Zeitraum von nicht mehr als sechs Monaten ab der Verkündung des Urteils in den vorliegenden Rechtssachen aufrechterhalten werden.

IV – **Kosten**

99. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. In den vorliegenden Rechtssachen haben sowohl das Parlament als auch die Kommission einen entsprechenden Antrag gestellt, und der Rat ist mit seinem Vorbringen unterlegen.

100. Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Dem Königreich Spanien, der Französischen Republik und der Republik Polen sind daher ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.

V – **Ergebnis**

101. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

— die Verordnung (EU) Nr. 1243/2012 des Rates vom 19. Dezember 2012 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1342/2008 zur Festlegung eines langfristigen Plans für die Kabeljaubestände und die Fischereien, die diese Bestände befischen, für nichtig zu erklären,

— im Einklang mit Art. 264 Abs. 2 AEUV die Wirkungen der für nichtig erklärten Verordnung bis zum Inkrafttreten einer auf die richtige Rechtsgrundlage gestützten neuen Verordnung innerhalb eines Zeitraums von nicht mehr als sechs Monaten ab Verkündung des Urteils in den vorliegenden Rechtssachen aufrechtzuerhalten,

— den Rat zur Tragung der Kosten zu verurteilen und

30 — Für das in Rede stehende Jahr sind das die Verordnung (EU) Nr. 39/2013 des Rates vom 21. Januar 2013 zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten für EU-Schiffe im Jahr 2013 für bestimmte, nicht über internationale Verhandlungen und Übereinkünfte regulierte Fischbestände und Bestandsgruppen (ABl. L 23, S. 1) und die Verordnung (EU) Nr. 40/2013 des Rates vom 21. Januar 2013 zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten im Jahr 2013 in EU-Gewässern und für EU-Schiffe in bestimmten Nicht-EU-Gewässern für bestimmte, über internationale Verhandlungen und Übereinkünfte regulierte Fischbestände und Bestandsgruppen (ABl. L 23, S. 54).

— dem Königreich Spanien, der Französischen Republik und der Republik Polen ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.