Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
ELEANOR SHARPSTON
vom 19. Januar 2016[1]

Rechtssache C-361/14 P

Europäische Kommission
gegen

Peter McBride u. a.

„Rechtsmittel — Auslegung von Art. 266 AEUV — Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413/EG des Rates — Maßnahmen zur Erhaltung der Bestände und Umstrukturierung des Fischereisektors — Anträge auf Erhöhung der Sicherheitstonnage — Nichtigerklärung der Entscheidung 2003/245/EG der Kommission, mit der sie Anträge auf Erhöhung der Sicherheitstonnage ablehnte, durch das Gericht — Befugnis und Rechtsgrundlage für den Erlass neuer Beschlüsse — Nichtigerklärung von neuen Beschlüssen, mit denen Anträge auf Erhöhung der Sicherheitstonnage abgelehnt wurden, durch das Gericht“

1. Die Europäische Kommission hat ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts[2] eingelegt, mit dem es elf am 13. Juli 2010 erlassene Beschlüsse der Kommission (im Folgenden: Beschlüsse von 2010) für nichtig erklärte. Mit diesen Beschlüssen hatte die Kommission von Irland namens einzelner Schiffseigner am 14. Dezember 2001 eingereichte Anträge (im Folgenden: ursprüngliche Anträge) auf Erhöhung der erlaubten Kapazität ihrer Fischereifahrzeuge zwecks Verbesserungen der Sicherheit (im Folgenden: Erhöhung der Sicherheitstonnage) – erneut – abgelehnt. Die Anträge waren gemäß Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413/EG des Rates gestellt worden[3].

2. Mit der vorliegenden Rechtssache setzt sich eine lange und komplexe Saga fort[4]. Am 4. April 2003 erließ die Kommission zu den ursprünglichen Anträgen Irlands die Entscheidung 2003/245/EG[5] (im Folgenden: ursprüngliche Entscheidung). Die Schiffseigner, deren Anträge auf Erhöhung der Sicherheitstonnage abgelehnt worden waren, erhoben Klage auf Nichtigerklärung dieser Entscheidung, über die das Gericht mit dem Urteil Boyle u. a. entschied[6]. Das Gericht erklärte die ursprüngliche Entscheidung hinsichtlich einiger Schiffe für nichtig, wies jedoch vier der Klagen als unzulässig ab.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Urteil McBride u. a./Kommission (T-458/10 bis T-467/10 und T-471/10, EU:T:2014:249, im Folgenden: angefochtenes Urteil oder Urteil McBride u. a.).

3 — Entscheidung des Rates vom 26. Juni 1997 bezüglich der Ziele und Einzelheiten für die Umstrukturierung des Fischereisektors der Gemeinschaft während des Zeitraums vom 1. Januar 1997 bis zum 31. Dezember 2001 zur Herstellung eines dauerhaften Gleichgewichts zwischen den Beständen und ihrer Nutzung (ABl. L 175, S. 27).

4 — Ausführlicher hierzu siehe unten, Nrn. 33 bis 44.

5 — Entscheidung der Kommission vom 4. April 2003 über die bei der Kommission eingegangenen Anträge auf Erhöhung der MAP-IV-Ziele zur Berücksichtigung von Verbesserungen der Sicherheit, der Navigation auf See, der Hygiene, der Produktqualität und der Arbeitsbedingungen auf Schiffen mit einer Länge über alles von mehr als 12 m (ABl. L 90, S. 48). Nach Art. 2 der Entscheidung gab die Kommission 29 auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413 gestellten Anträgen auf Kapazitätserhöhungen, die ausschließlich auf Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit zurückgehen, statt und lehnte 80 weitere derartige Anträge ab einschließlich derer, die in der Folge zu der Klage führten.

6 — Urteil Boyle u. a./Kommission (T-218/03 bis T-240/03, EU:T:2006:159, im Folgenden: Urteil Boyle u. a.).

Drei der Eigner dieser Schiffe legten gegen diese Entscheidung erfolgreich ein Rechtsmittel ein: Mit dem Urteil Flaherty u. a.[7] hob der Gerichtshof das Urteil des Gerichts zur Zulässigkeit auf und erstreckte die Nichtigerklärung der ursprünglichen Entscheidung auf die in jenem Verfahren in Rede stehenden Schiffe.

3. Am 13. Juli 2010 erließ die Kommission die Beschlüsse von 2010, um ihrer Verpflichtung aus Art. 266 AEUV nachzukommen, den Urteilen Boyle u. a. und Flaherty u. a. Wirksamkeit zu verleihen. Da die Rechtsgrundlage für die ursprüngliche Entscheidung inzwischen weggefallen war[8], wurden die Beschlüsse von 2010 auf *Ad-hoc*-Basis erlassen. Sie wurden beim Gericht im Rahmen der Rechtssache McBride u. a. angefochten, in der das angefochtene Urteil erging.

4. Das Gericht erklärte die Beschlüsse von 2010 für nichtig. Es unterschied dabei zwischen der Verpflichtung der Kommission nach Art. 266 AEUV und ihrer Befugnis zum Erlass der Beschlüsse von 2010. Es befand, dass der Kommission die erforderliche Befugnis fehlte. Sie hätte daher die ursprünglichen Anträge ablehnen müssen, soweit sie die Rechtsmittelgegner im vorliegenden Rechtsmittelverfahren betrafen.

5. Das Urteil des Gerichts wirft wichtige Fragen auf, die über den Fischereisektor hinausgehen. Welches sind die Verpflichtungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen nach Art. 266 AEUV? Muss das Gericht bei der Beurteilung der Rechtsgrundlage für die Beschlüsse von 2010 die in der Rechtsprechung betreffend die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), insbesondere in den Urteilen SP u. a.[9] und ArcelorMittal[10], entwickelten Grundsätze anwenden? Falls nicht, wie ist die Frage der richtigen Rechtsgrundlage anzugehen?

Rechtlicher Hintergrund

Vertrag über die Europäische Union

6. Nach Art. 5 Abs. 1 EUV gilt für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Nach diesem Grundsatz darf die Union gemäß Art. 5 Abs. 2 EUV nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig werden, die ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen wurden.

7. Ebenso hat nach Art. 13 Abs. 2 EUV jedes Organ nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen zu handeln, die in den Verträgen festgelegt sind.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

8. Nach Art. 263 AEUV überwacht der Gerichtshof der Europäischen Union die Rechtmäßigkeit der Gesetzgebungsakte sowie der Handlungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen einschließlich der Kommission.

9. Nach Art. 264 Abs. 1 AEUV erklärt der Gerichtshof der Europäischen Union die angefochtene Handlung für nichtig, sofern die Klage auf gerichtliche Überprüfung begründet ist.

7 — Urteil Flaherty u. a./Kommission (C-373/06 P, C-379/06 P und C-382/06 P, EU:C:2008:230 (im Folgenden: Urteil Flaherty u. a.).

8 — Siehe unten, Nrn. 25 und 26.

9 — Urteil SP u. a./Kommission (T-27/03, T-46/03, T-58/03, T-79/03, T-80/03, T-97/03 und T-98/03, EU:T:2007:317, im Folgenden: Urteil SP u. a.).

10 — Urteil ArcelorMittal Luxembourg/Kommission und Kommission/ArcelorMittal Luxembourg u. a. (C-201/09 P und C-216/09 P, EU:C:2011:190, im Folgenden: Urteil ArcelorMittal).

10. Gemäß Art. 266 AEUV haben die Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen, denen das für nichtig erklärte Handeln zur Last fällt, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergebenden Maßnahmen zu ergreifen. Diese Verpflichtung besteht unbeschadet der außervertraglichen Verpflichtung der Union, den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden zu ersetzen.

Überblick über die gemeinsame Fischereipolitik

11. Das für die Fischerei in EU-Gewässern geltende Regelwerk ist kompliziert und umfangreich [11]. Hierzu folgt eine kurze und nicht erschöpfende Zusammenfassung, die ausschließlich dazu dient, den Regelungsrahmen darzustellen.

12. 1970 erließ der Rat Rechtsvorschriften zur Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fischereierzeugnisse [12]. Die gemeinsame Fischereipolitik (GFP) als solche wurde 1983 eingeführt [13]. Sie wurde seitdem aus verschiedenen Anlässen mehrmals geändert.

13. Bei Stellung der ursprünglichen Anträge durch Irland am 14. Dezember 2001 waren die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 [14] maßgeblich. Mit dieser Verordnung sollte das entstandene gravierende Ungleichgewicht zwischen den Fischereikapazitäten der Flotten der Mitgliedstaaten und den verfügbaren Fangmöglichkeiten angegangen werden.

14. Die damalige Strukturpolitik im Fischereisektor der Gemeinschaft war auf der Grundlage von in Art. 2 der Verordnung (EWG) des Rates Nr. 4028/86 definierten mehrjährigen Ausrichtungsprogrammen (MAP) organisiert [15]. Diese legten Ziele zur Verkleinerung der Fischereiflotte fest [16]. Um die strukturelle Entwicklung des Fischereisektors im Rahmen der für die Gemeinsame Fischereipolitik aufgestellten Leitlinien zu erleichtern, wurde die Kommission ermächtigt, einen Zuschuss für Maßnahmen wie die Umstrukturierung, Erneuerung und Modernisierung der Fischereiflotte zu gewähren [17]. Unter dem Dach dieser Politik erging die Entscheidung 97/413 des Rates, auf der die ursprünglichen Anträge beruhten.

15. Zum Ende der 1990er Jahre war jedoch deutlich geworden, dass die Reformen in der Fischereipolitik den Rückgang der Fischbestände in den Gemeinschaftsgewässern nicht aufgehalten hatten [18]. Die Kommission entschied, dass die Ziele der MAP IV nicht ehrgeizig genug waren. Sie schlug vor, dass die Geltungsdauer der Entscheidung 97/413 (und der MAP IV) um ein Jahr bis zum

11 — Vgl. das Vorwort des „House of Lords European Committee 21st Report of Session 2007-08: The progress of the Common Fisheries Policy“, Band I (HL Paper 146-I).

12 — Verordnung (EWG) Nr. 101/76 des Rates vom 19. Januar 1976 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft (ABl. L 20, S. 19).

13 — Verordnung (EWG) Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen (ABl. L 24, S. 1).

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

15 — Verordnung des Rates vom 18. Dezember 1986 über Gemeinschaftsmaßnahmen zur Verbesserung und Anpassung der Strukturen im Bereich der Fischerei und der Aquakultur (ABl. L 376, S. 7).

16 — Zum begrenzten Erfolg dieser Maßnahmen vgl. Pressemitteilung der Kommission IP-96-444.

17 — Art. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 4028/86.

18 — Vgl. beispielsweise den „Report of the Group of independent experts to advise the European Commission on the fourth generation of Multiannual Guidance Programmes“ (Bericht der Gruppe unabhängiger Experten zur Beratung der Europäischen Kommission im Hinblick auf die vierten mehrjährigen Ausrichtungsprogramme) vom 28. März 1996, bekannt als „Lassen-Bericht“.

31. Dezember 2002 verlängert werden sollte, um die zukünftige Flottenpolitik zu prüfen. Gleichzeitig schlug die Kommission vor, dass Maßnahmen ergriffen werden sollten, um sicherzustellen, dass die MAP IV während des verlängerten Geltungszeitraums mehr Wirkung zeigten. Eine solche Maßnahme war der Wegfall der Möglichkeit einer Erhöhung der Sicherheitstonnage [19].

16. Die Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates [20], mit der die Verordnungen Nr. 101/76 und Nr. 3760/92 aufgehoben und ersetzt wurden, setzte die Änderung der Politik um. Die derzeit maßgeblichen Rechtsvorschriften finden sich in der Verordnung (EU) 2015/812 [21] und der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 [22].

Verordnung Nr. 3760/92

17. Ziel der Verordnung Nr. 3760/92 war die Schaffung von Rahmenbedingungen für die Erhaltung und den Schutz der lebenden Gewässerressourcen sowie der Aquakultur [23].

18. Titel I regelte den Zugang zu Gewässern und Ressourcen. Art. 11 war die einzige Bestimmung in Titel II („Verwaltung und Überwachung der Fischereitätigkeit“). Er lautete: „Der Rat legt nach dem Verfahren des Artikels 43 des Vertrages unter Berücksichtigung des Titels I für mehrere Jahre und zum ersten Mal vor dem 1. Januar 1994 die Ziele und Einzelheiten für die Umstrukturierung des Fischereisektors der Gemeinschaft zur Herstellung eines dauerhaften Gleichgewichts zwischen den Beständen und ihrer Nutzung fest. Bei dieser Umstrukturierung werden die im Einzelfall möglichen wirtschaftlichen und sozialen Folgen und die Besonderheiten der Fischereigebiete berücksichtigt.“ In Titel III („Allgemeine Bestimmungen“) wurde mit Art. 17 ein Verwaltungsausschuss für Fischerei und Aquakultur eingesetzt und in Art. 18 ein Verfahren festgelegt, nach dem die Kommission diesem Ausschuss vor Erlass der Umsetzungsmaßnahmen einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen zur Prüfung unterbreitet.

Verordnung (EG) Nr. 2792/99

19. Die Verordnung (EG) Nr. 2792/99 des Rates [24] führte einen Rahmen für alle Strukturmaßnahmen im Fischereisektor ein. Dieser sah Zuschüsse im Rahmen der GFP durch das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei („FIAF“) vor [25]. Art. 6 betraf die Erneuerung der Flotte und die Modernisierung von Fischereifahrzeugen. Im Rahmen der mehrjährigen Ausrichtungsprogramme konnten die Mitgliedstaaten nach Art. 6 Abs. 2 eine Erhöhung der Kapazitätsziele u. a. für Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit beantragen, sofern diese Maßnahmen nicht zu einer erhöhten Befischung der betreffenden Bestände führten.

19 — Für einen genaueren Überblick vgl. den Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Änderung der Entscheidung des Rates 97/413/EG bezüglich der Ziele und Einzelheiten für die Umstrukturierung des Fischereisektors der Gemeinschaft während des Zeitraums vom 1. Januar 1997 bis zum 31. Dezember 2001 zur Herstellung eines dauerhaften Gleichgewichts zwischen den Beständen und ihrer Nutzung (KOM[2001] 322 endg. (ABl. 2001, C 270 E, S. 79). Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413 wurde durch die Entscheidung des Rates 2002/70/EG gestrichen, siehe unten, Nr. 25.

20 — Verordnung vom 20. Dezember 2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiressourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik (ABl. L 358, S. 59).

21 — Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 850/98, (EG) Nr. 2187/2005, (EG) Nr. 1967/2006, (EG) Nr. 1098/2007, (EG) Nr. 254/2002, (EG) Nr. 2347/2002 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und der Verordnungen (EU) Nr. 1379/2013 und (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Anlandeverpflichtung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1434/98 des Rates (ABl. L 133, S. 1).

22 — Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates (ABl. 2013, L 354, S. 22).

23 — Art. 2 Abs. 2; vgl. auch Erwägungsgründe 1 bis 3 der Verordnung.

24 — Verordnung vom 17. Dezember 1999 zur Festlegung der Modalitäten und Bedingungen für die gemeinschaftlichen Strukturmaßnahmen im Fischereisektor (ABl. L 337, S.10).

25 — Vgl. Art. 1 und 2 der Verordnung Nr. 2792/99.

20. Nach Art. 9 konnten Zuschüsse für die Erneuerung der Flotte und zur Modernisierung über das FIAF nur unter bestimmten Bedingungen, darunter die in Art. 6 Abs. 2 genannten, gewährt werden.

Entscheidung 97/413/EG

21. Die Entscheidung 97/413 wurde erlassen, um u. a. die Umstrukturierung der Fischereiflotte der Gemeinschaft und das Überleben eines Sektors sicherzustellen, der durch chronische Überfischung erheblich gefährdet war. Detaillierte Vorschriften wurden im Rahmen der MAP IV für den Zeitraum vom 1. Januar 1997 bis 31. Dezember 2002 erlassen [26].

22. Art. 4 bestimmte:

„(1) Die Segmentierung der Flotte eines jeden Mitgliedstaats erfolgt im Verhältnis zu den in Anhang I definierten Beständen und den Fangtechniken, wobei die im Rahmen des MAP III festgelegte Segmentierung und die unterschiedlichen Situationen in den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sind.

(2) Im Rahmen der mehrjährigen Ausrichtungsprogramme für die Mitgliedstaaten rechtfertigen Kapazitätserhöhungen, die ausschließlich auf Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit zurückgehen, von Fall zu Fall eine entsprechende Erhöhung der Ziele für Flottensegmente, sofern der Fischereiaufwand der betreffenden Fischereifahrzeuge durch diese Maßnahmen nicht erhöht wird."

23. Nach Art. 9 Abs. 1 hatte die Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 3699/93 des Rates [27] die mehrjährigen Ausrichtungsprogramme für die Fischereiflotten der einzelnen Mitgliedstaaten spätestens am 30. November 1997 für den Zeitraum 1997 bis 2001 anzunehmen.

24. Nach Art. 10 fanden für die Zwecke der Durchführung der Entscheidung 97/413 die Verfahren des Art. 18 der Verordnung Nr. 3760/92 Anwendung. Als die Verordnung Nr. 3760/92 aufgehoben und durch die Verordnung Nr. 2371/2002 [28] ersetzt wurde, wurde der Verwaltungsausschuss, der von der Kommission danach anzuhören war, abgeschafft [29] (was hier von Bedeutung ist).

Entscheidung 2002/70/EG

25. Die Entscheidung 2002/70 des Rates [30] wurde erlassen, um Zeit für die Prüfung der Flottenpolitik zu gewinnen. Mit ihr wurde die Entscheidung 97/413 geändert und die Frist zur Verringerung des Fischereiaufwands der einzelnen Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 2002 verlängert [31]. Maßgeblich ist hier, dass Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413 mit Wirkung vom 1. Januar 2002 gestrichen [32] wurde.

26 — Vgl. Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 der Entscheidung 97/413.

27 — Verordnung vom 21. Dezember 1993 über die Kriterien und Bedingungen für die Strukturmaßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Fischerei und Aquakultur sowie der Verarbeitung und Vermarktung der entsprechenden Erzeugnisse (ABl. L 346, S. 1).

28 — Siehe oben, Nr. 16.

29 — Vgl. die Art. 34 und 36 der Verordnung Nr. 2371/2002. Als Folge davon war zu dem Zeitpunkt, als die Kommission den Urteilen Boyle u. a. und Flaherty u. a. nachkommen wollte, ein Teil des wesentlichen Verfahrensmechanismus zur Bearbeitung des ursprünglichen Antrags durch sie schlicht weggefallen.

30 — Entscheidung des Rates vom 28. Januar 2002 zur Änderung der Entscheidung 97/413/EG bezüglich der Ziele und Einzelheiten für die Umstrukturierung des Fischereisektors der Gemeinschaft während des Zeitraums vom 1. Januar 1997 bis zum 31. Dezember 2001 zur Herstellung eines dauerhaften Gleichgewichts zwischen den Beständen und ihrer Nutzung (ABl. L 31, S. 77) (im Folgenden: Entscheidung 2002/70).

31 — Art. 1 Abs. 1.

32 — Art. 1 Abs. 3 und Art. 2. Die Entscheidung 2002/70 wurde am 28. Januar 2002 erlassen und hatte somit für einen kurzen Zeitraum rückwirkende Geltung.

26. Art. 9 der Entscheidung 97/413 wurde ebenfalls geändert. Die Kommission blieb für die Durchführung der Ziele und Einzelheiten dieser Entscheidung verantwortlich, für die Verfahren galt jedoch Art. 4 der Verordnung Nr. 2792/99 [33].

Rechtsprechung

27. Da in den Rechtsmittelgründen und dem Vorbringen der Parteien ausführlich auf die Urteile SP u. a. und ArcelorMittal verwiesen wird, ist es hilfreich, diese kurz in Erinnerung zu rufen.

28. In der Rechtssache SP u. a. beantragten die Klägerinnen, eine am 17. Dezember 2002 erlassene Entscheidung der Kommission wegen fehlender Befugnis für nichtig zu erklären. Mit der fraglichen Entscheidung wurden Verstöße gegen den EGKS-Vertrag geahndet, die vor Auslaufen des Vertrags am 23. Juli 2002 erfolgt waren. In ihrer Präambel war lediglich von Art. 65 EGKS-Vertrag die Rede [34]. In seinem Urteil unterschied das Gericht zwischen den Bestimmungen betreffend die der Kommission vor Erlass ihrer Entscheidung obliegenden Verfahrensschritte und der materiell-rechtlichen Bestimmung des EGKS-Vertrags.

29. Was die zeitliche Abfolge der Regelungen angeht, wies das Gericht auf die Rechtsprechung hin, wonach die materiell-rechtlichen Gemeinschaftsvorschriften zum Zweck der Wahrung der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes dahin auszulegen seien, dass sie grundsätzlich nicht für vor ihrem Inkrafttreten entstandene Sachverhalte gälten, wohingegen Verfahrensvorschriften unmittelbar anwendbar seien [35]. Zunächst sei festzustellen, ob ein Organ auf der Grundlage einer spezifischen Vorschrift des Vertrags oder des abgeleiteten Rechts zum Erlass eines Rechtsakts befugt sei. In einem zweiten Schritt sei zu ermitteln, welche materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Bestimmungen nach den Grundsätzen für die zeitliche Abfolge der Regelungen anwendbar seien. Somit müsse die Bestimmung, die die Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt bilde und das Gemeinschaftsorgan zum Erlass des betreffenden Aktes ermächtige, bei dessen Erlass in Kraft sein. Dagegen könnten diese Grundsätze zur Anwendung materiell-rechtlicher Bestimmungen führen, die bei Erlass des fraglichen Rechtsakts durch ein Gemeinschaftsorgan nicht mehr gälten. Die Kommission habe aus der materiell-rechtlichen Vorschrift in Art. 65 § 1 EGKS-Vertrag ihre Befugnis zum Tätigwerden abgeleitet. Dies sei fehlerhaft, da die Rechtsgrundlage in Art. 65 §§ 4 und 5 EGKS-Vertrag bei Erlass der Entscheidung durch die Kommission weggefallen gewesen sei. Das Gericht erklärte die in jenem Fall in Rede stehende Entscheidung dementsprechend für nichtig [36].

30. Das Urteil ArcelorMittal betraf eine Entscheidung der Kommission, die auf der Grundlage von Art. 65 §§ 1 und 5 erlassen worden war, jedoch nach Ablauf des EGKS-Vertrags am 23. Juli 2002. Aufgrund einer früheren Entscheidung hatte die Kommission gegen 14 Unternehmen Geldbußen wegen der Teilnahme an einem Preisfestsetzungskartell im Stahlsektor verhängt. Am 11. März 1999 wies das Gericht die Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung ab, setzte jedoch die verhängte Geldbuße herab [37]. Am 2. Oktober 2003 hob der Gerichtshof das Urteil des Gerichts auf und erklärte

33 — Die Verordnung Nr. 2792/99 blieb als solche bis zum 31. Dezember 2006 in Kraft (vgl. Art. 104 der Verordnung [EG] Nr. 1198/2006 des Rates vom 27. Juli 2006 über den Europäischen Fischereifonds [ABl. L 223, S. 1]). Art. 4 der Verordnung Nr. 2792/99 wurde jedoch durch Art. 1 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 2369/2002 des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2792/1999 zur Festlegung der Modalitäten und Bedingungen für die gemeinschaftlichen Strukturmaßnahmen im Fischereisektor mit Wirkung vom 1. Januar 2003 aufgehoben (ABl. L 358, S. 49).

34 — Die Struktur von Art. 65 EGKS-Vertrag nahm die bekannte entsprechende Bestimmung des EWG-Vertrags (Art. 85 EWG-Vertrag, nunmehr Art. 101 AEUV) vorweg. So verbot Art. 65 § 1 EGKS-Vertrag verabredete Praktiken zwischen Unternehmen, die darauf abzielen würden, auf dem gemeinsamen Markt im Kohle- und Stahlsektor den normalen Wettbewerb zu verhindern, einzuschränken oder zu verfälschen. Nach Art. 65 § 4 waren solche Vereinbarungen nichtig, und die Kommission konnte nach Art. 65 § 5 bei Verstößen gegen die Wettbewerbsregeln des EGKS-Vertrags Geldbußen festsetzen.

35 — Vgl. beispielsweise Urteil Toshiba Corporation u. a. (C-17/10, EU:C:2012:72, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung). Für eine neuere Darstellung dieses anerkannten Grundsatzes vgl. Urteil Kommission/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, Rn. 33).

36 — Urteil SP u. a. (Rn. 116 bis 119 sowie 123).

37 — Urteil ARBED/Kommission (T-137/94, EU:T:1999:46).

die Entscheidung der Kommission insoweit für nichtig, als sie eines der Unternehmen betraf[38]. Die Kommission beschloss, wegen des wettbewerbswidrigen Verhaltens, das Gegenstand der früheren Entscheidung gewesen war, ein neues Verfahren einzuleiten. Am 8. November 2006 erließ sie eine neue Entscheidung, die – erfolglos – zunächst beim Gericht[39] und dann im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens in der Rechtssache ArcelorMittal angefochten wurde.

31. Der Gerichtshof befand das Urteil des Gerichts für rechtsfehlerfrei. Der Unionsgesetzgeber habe nicht beabsichtigt, Zuwiderhandlungen gegen die Wettbewerbsregeln des EGKS-Vertrags nach dem Auslaufen dieses Vertrags sanktionsfrei zu stellen. Zudem sei durch das Aufeinanderfolgen der Verträge (EGKS-, EG- und AEU-Vertrag) im Hinblick auf die Gewährleistung eines freien Wettbewerbs sichergestellt gewesen, dass die Kommission jedes dem Tatbestand des Art. 65 § 1 EGKS-Vertrag entsprechende Verhalten, gleichgültig, ob es vor oder nach dem 23. Juli 2002 stattgefunden habe, habe ahnden können bzw. ahnden könne. Daher liefe es dem Zweck und der Kohärenz der Verträge zuwider und wäre mit der Kontinuität der Unionsrechtsordnung unvereinbar, wenn die Kommission nicht befugt wäre, eine einheitliche Anwendung der Normen sicherzustellen, die im Zusammenhang mit dem EGKS-Vertrag stünden und weiterhin auch nach dessen Außerkrafttreten Wirkungen zeitigten[40].

32. Der Gerichtshof bestätigte daher das Urteil des Gerichts, wonach sich die Befugnis der Kommission, die fragliche Geldbuße im Jahr 2006 zu verhängen, aus Art. 23 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003[41] ergebe, und das Verfahren gemäß dieser Verordnung habe geführt werden müssen. Eine Bestimmung, die die Rechtsgrundlage eines Rechtsakts bilde und das Unionsorgan zum Erlass dieses Rechtsakts ermächtige, müsse zum Zeitpunkt seines Erlasses in Kraft sein. Darüber hinaus habe die Anwendung der Verordnung Nr. 1/2003 durch die Kommission die Verfahrensgarantien, die den Unternehmen, die Gegenstand eines Verfahrens wegen Zuwiderhandlung gegen die Wettbewerbsregeln gewesen seien, durch den rechtlichen Rahmen des EGKS-Vertrags eingeräumt würden, nicht eingeschränkt, sondern eher erweitert[42].

Hintergrund des vorliegenden Verfahrens

Die ursprüngliche Entscheidung

33. Am 14. Dezember 2001 stellten die irischen Behörden nach Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413 bei der Kommission die ursprünglichen Anträge auf Erhöhung der Kapazität für das polyvalente Segment[43] und das pelagische Segment[44] der irischen Flotte.

34. Am 4. April 2003 erließ die Kommission die ursprüngliche Entscheidung und gab Art. 4 der Entscheidung 97/413 und Art. 6 der Verordnung Nr. 2792/99 als Rechtsgrundlagen an. Mit Art. 2 der ursprünglichen Entscheidung gab die Kommission 29 gemäß Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413 gestellten Anträgen auf Erhöhung der Sicherheitstonnage statt. Sie lehnte jedoch auch 80 derartige Anträge ab, einschließlich der Anträge der Rechtsmittelgegner im vorliegenden Rechtsmittelverfahren.

38 — Urteil ARBED/Kommission (C-176/99 P, EU:C:2003:524).

39 — Urteil ArcelorMittal Luxembourg u. a./Kommission (T-405/06, EU:T:2009:90).

40 — Urteil ArcelorMittal (Rn. 63 bis 66).

41 — Verordnung des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. 2003, L 1, S. 1).

42 — Urteil ArcelorMittal (Rn. 74 bis 76).

43 — Dieses Segment umfasst Mehrzweckschiffe und schließt kleine Küstenfischereifahrzeuge sowie mittlere und große Offshore-Schiffe ein, die Weißfisch, pelagische Fischarten und Muscheln befischen: vgl. den Jahresbericht der irischen Genehmigungsbehörde für Meeresfischereifahrzeuge „2005 Annual Report of the Licensing Authority for Sea-fishing Boats of the Irish Department of Communications, Marine and Natural Resources“ (im Folgenden: Jahresbericht 2005), S. 7.

44 — Dieses Segment umfasst Schiffe, die überwiegend pelagische Fischarten befischen (hauptsächlich Hering, Makrele, Stöcker und Blauer Wittling): vgl. den Jahresbericht 2005, ebenfalls S. 7.

Verfahren vor den Unionsgerichten betreffend die ursprüngliche Entscheidung

35. Am 13. Juni 2003 erhoben mehrere Schiffseigner beim Gericht Nichtigkeitsklage, mit der sie die Gültigkeit der ursprünglichen Entscheidung in Frage stellten. Am 13. Juni 2006 wies das Gericht vier Klagen als unzulässig ab, nämlich die von Thomas Flaherty, der Ocean Trawlers, von Larry Murphy und der O'Neill Fishing Co Ltd. Das Gericht erklärte die ursprüngliche Entscheidung für nichtig, soweit sie die Schiffe der anderen Kläger betraf, weil die Kommission beim Erlass der ursprünglichen Entscheidung Kriterien zugrunde gelegt habe, die in der einschlägigen Regelung nicht vorgesehen seien, und ihre Befugnisse überschritten habe [45].

36. Es folgte ein Schriftwechsel zwischen den Schiffseignern und der Kommission darüber, welche Schritte die Kommission zur Umsetzung des Urteils Boyle u. a. des Gerichts unternehmen wollte. Während dieser Zeit fragte die Kommission außerdem bei den irischen Behörden Informationen betreffend die technischen Eigenschaften der in Rede stehenden Schiffe an.

37. Unterdessen legten Thomas Flaherty, Larry Murphy und Ocean Trawlers am 5. September 2006 ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts ein. Am 17. April 2008 gab der Gerichtshof mit dem Urteil Flaherty u. a. dem Rechtsmittel statt und erklärte die ursprüngliche Entscheidung auch insoweit für nichtig, als sie diese Verfahrensbeteiligten und ihre Schiffe betraf.

38. Am 3. April 2008 erhoben die meisten der Schiffseigner Klage gegen die Kommission auf Ersatz des aufgrund der für nichtig erklärten ursprünglichen Entscheidung entstandenen Schadens [46]. Das Gericht setzte dieses Verfahren ein erstes Mal am 12. Mai 2009 aus (bis die Kommission dem Gericht mitteilte, dass diese Entscheidung durch neue Beschlüsse ersetzt worden war) und erneut am 14. Juni 2011 (bis zum Vorliegen des Urteils des Gerichts in jenem Rechtsmittelverfahren) und nochmals am 22. Oktober 2014 (bis zum Abschluss des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens).

Die streitigen Beschlüsse

39. Um ihren Verpflichtungen nach Art. 266 AEUV nachzukommen, erließ die Kommission am 13. Juli 2010 mehrere Beschlüsse. Mit diesen Beschlüssen lehnte sie erneut den von Irland im Namen dieser Gruppe von Schiffseignern gestellten Antrag auf Erhöhung der MAP-IV-Ziele für den Zeitraum vom 1. Januar 1997 bis 31. Dezember 2001 ab [47]. Der Peter McBride betreffende Beschluss C(2010) 4758 ist ein repräsentatives Beispiel für die Beschlüsse von 2010, und ich werde das Verfahren anhand dieses konkreten Beschlusses darlegen.

40. In Kürze: Die Kommission fragte zunächst bei Irland zusätzliche technische Informationen über die „Peadar Elaine II" und ihre kleineren Vorgängerschiffe an (die sie offenbar nicht erhalten hat). Dann traf sie auf der Grundlage der Informationen, die Irland über die neuen, gemäß dem „Whitefish Fleet Renewal Scheme" finanzierten Schiffe bereitstellte, die vorläufige Feststellung, es sei unklar, ob die Erhöhung der Tonnage tatsächlich ausschließlich auf Verbesserungen der Sicherheit zurückzuführen sei. Diese vorläufige Feststellung wurde den Anwälten von Herrn McBride mitgeteilt, die hierzu Erklärungen abgaben.

45 — Urteil Boyle u. a. (Rn. 100 bis 134).

46 — Rechtssache Cavankee Fishing u. a. (T-138/08). Lediglich vier der Kläger in der Rechtssache Boyle u. a. (Edward Kelly, Adrian McClennaghan, Gerard Minihane und die O'Neill Fishing Co Ltd) sind an dieser Schadensersatzklage nicht beteiligt.

47 — Es handelt sich um die folgenden Beschlüsse: C(2010) 4758, C(2010) 4748, C(2010) 4757, C(2010) 4751, C(2010) 4764, C(2010) 4750, C(2010) 4761, C(2010) 4767, C(2010) 4754, C(2010) 4753 und C(2010) 4752 vom 13. Juli 2010 (zusammen im Folgenden: streitige Beschlüsse). Die Kommission erließ einen positiven Bescheid hinsichtlich eines Schiffs, dessen Eigner nicht zu den Rechtsmittelbeklagten im vorliegenden Rechtsmittelverfahren gehört.

41. Im Beschluss C(2010) 4758 legte die Kommission zunächst den rechtlichen Hintergrund dar. Sie erklärte, dass es angesichts des Urteils des Gerichts, mit dem es die ursprüngliche Entscheidung für nichtig erklärte, erforderlich sei, im Hinblick auf das Schiff „Peadar Elaine II“ einen neuen Beschluss zu erlassen, und führte aus: „Da Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413/EG des Rates durch Art. 1 Abs. 3 der Entscheidung 2002/70 des Rates gestrichen und nicht durch eine entsprechende Bestimmung ersetzt wurde, gibt es keine konkrete Rechtsgrundlage für diesen neuen Beschluss mehr. Die Kommission muss daher einen Ad-hoc-Beschluss erlassen und die materiell-rechtlichen Vorschriften anwenden, die zum Zeitpunkt des Eingangs des Antrags galten.“ Die Kommission bestätigte dann ihre vorläufige Feststellung und gab an, sie habe infolgedessen „beschlossen, den Antrag auf Erhöhung des MAP-IV-Ziels für das polyvalente Segment der irischen Flotte in Bezug auf das Schiff ‚Peadar Elaine II‘ abzulehnen“.

Zusammenfassung des angefochtenen Urteils

42. Am 27. und 28. September 2010 erhoben die Schiffseigner gemäß Art. 263 AEUV Klage beim Gericht [48]. Sie beantragten beim Gericht, die Beschlüsse von 2010 für nichtig zu erklären und die Kommission zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

43. Zur Begründung der Klage auf Nichtigerklärung wurden sechs Klagegründe geltend gemacht: i) Die Kommission habe die ausdrückliche Befugnis gehabt, die ursprüngliche Entscheidung nach Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413 zu erlassen und nicht auf *Ad-hoc*-Basis, ii) Verletzung wesentlicher Formvorschriften, iii) unzutreffende Auslegung von Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413, iv) offenkundiger Fehler bei der Anwendung dieser Vorschrift, v) Verletzung des Grundsatzes der ordnungsgemäßen Verwaltung und vi) Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes.

44. Das Gericht prüfte lediglich den ersten Klagegrund und war der Auffassung, dieser werfe zwangsläufig die Frage nach der Befugnis der Kommission auf, die ursprünglichen Anträge auf Erhöhung der Sicherheitstonnage zu bescheiden und die Beschlüsse von 2010 zu erlassen. Es gelangte zu dem Schluss, dass es zum maßgeblichen Zeitpunkt keine ausdrückliche Rechtsgrundlage für den Erlass dieser Beschlüsse gegeben habe und dass die Kommission daher nicht zum Tätigwerden befugt gewesen sei. Dementsprechend wurde der Klage hinsichtlich des ersten Klagegrundes stattgegeben, und die Beschlüsse von 2010 wurden für nichtig erklärt.

45. Die Kommission hat gegen dieses Urteil am 25. Juli 2014 ein Rechtsmittel eingelegt. Die Kommission und die Rechtsmittelgegner haben in der Sitzung vom 1. September 2015 mündlich verhandelt.

Das Rechtsmittel der Kommission

46. Die Kommission macht zwei Rechtsmittelgründe geltend. Erstens trägt sie vor, das Gericht habe Art. 266 AEUV in Verbindung mit Art. 263 AEUV fehlerhaft ausgelegt und angewandt. Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413 müsse nämlich so ausgelegt werden, dass er ihr weiterhin die Befugnis verleihe, eine Sachentscheidung über die ursprünglichen Anträge zu treffen. Das Gericht habe folgende Rechtsfehler begangen: Es habe i) die in den Urteilen SP u. a. sowie ArcelorMittal

48 — Die in Rede stehenden Schiffseigner waren Peter McBride (T-458/10), Hugh McBride (T-459/10), die Mullglen Ltd (T-460/10), Cathal Boyle (T-461/10), Thomas Flaherty (T-462/10), die Ocean Trawlers Ltd (T-463/10), Patrick Fitzpatrick (T-464/10), Eamon McHugh (T-465/10), Eugene Hannigan (T-466/10), Larry Murphy (T-467/10) und Brendan Gill (T-471/10). Fünf weitere Schiffseigner erhoben zum damaligen Zeitpunkt Klage: Joseph Doherty (T-468/10), Padraigh Conneely (T-469/10), Eileen Oglesby (T-470/10), die Cavankee Fishing Co Ltd (T-472/10) und Noel McGing (T-473/10). Das Gericht erklärte diese Klagen jedoch für unzulässig. Siehe unten, Nrn. 105 und 106.

aufgestellten Grundsätze nicht angewandt und ii) den Effektivitätsgrundsatz, das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, den Grundsatz der Kontinuität der Rechtsordnung, die Grundsätze über das intertemporale Recht, den Grundsatz der Rechtssicherheit, den Grundsatz des Vertrauensschutzes und die Grundsätze für die zeitliche Abfolge fehlerhaft angewandt.

47. Zweitens habe das Gericht gegen Art. 36 der Satzung des Gerichtshofs und Art. 81 seiner Verfahrensordnung verstoßen. Es habe sein Urteil nicht ordnungsgemäß begründet, insbesondere in Bezug auf das auf den Urteilen SP u. a. und ArcelorMittal basierende Argument der Kommission, dass es möglich sei, die materiell-rechtlichen Vorschriften des Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413 anzuwenden, obwohl diese Entscheidung aufgehoben gewesen sei.

Zum ersten Rechtsmittelgrund

Zusammenfassung der maßgeblichen Passagen des angefochtenen Urteils

48. Nach Art. 5 EUV gelte für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Art. 13 Abs. 2 EUV sehe vor, dass jedes Organ nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen handele, die in den Verträgen festgelegt seien. Die Organe verfügten nur über begrenzte Ermächtigungen. Aus diesem Grund führten Rechtsakte der Union in ihrer Präambel die Rechtsgrundlage an, die das betreffende Organ dazu ermächtige, in dem fraglichen Bereich tätig zu werden. Die Wahl der geeigneten Rechtsgrundlage habe somit verfassungsrechtliche Bedeutung [49]. Darüber hinaus sei die Frage der Zuständigkeit des Urhebers des angefochtenen Rechtsakts für dessen Erlass vom Unionsrichter von Amts wegen zu prüfen, auch wenn keine der Parteien dies beantrage [50].

49. Der Grundsatz der Rechtssicherheit verlange, dass jede Maßnahme, die rechtliche Wirkungen erzeugen solle, ihre Bindungswirkung einer Bestimmung des Unionsrechts entnehme, die die Rechtsform vorschreibe, in der die Maßnahme zu erlassen sei, und diese Bestimmung müsse ausdrücklich in der Maßnahme als Rechtsgrundlage bezeichnet sein. Folglich müsse die Rechtsgrundlage zum Zeitpunkt des Erlasses des Rechtsakts in Kraft sein [51].

50. Da sowohl die Entscheidung 97/413 als auch die Verordnung Nr. 2792/99 vor dem Erlass der Beschlüsse von 2010 aufgehoben worden seien, habe das Verfahren zur Anhörung des Verwaltungsausschusses für den Fischereisektor nicht angewandt werden können. Es habe keine Bestimmung – nicht einmal eine Übergangsregelung – gegeben, die es der Kommission erlaubt hätte, die ursprünglichen Anträge erneut zu prüfen. Daher habe eine Rechtsgrundlage gefehlt, und die Kommission sei zum Erlass dieser Beschlüsse nicht befugt gewesen [52].

51. Zwar hätten die Schiffseigner zutreffend ausgeführt, dass die Kommission zum Erlass der Beschlüsse von 2010 auf *Ad-hoc*-Basis nicht befugt gewesen sei, jedoch gehe ihr Vortrag fehl, es habe eine geeignete Rechtsgrundlage gegeben. Erstens hätten die in den Urteilen ArcelorMittal und SP u. a. enthaltenen Grundsätze allgemeine Geltung. Zweitens seien die bei Stellung der ursprünglichen Anträge durch die irischen Behörden am 14. Dezember 2001 geltenden Bestimmungen nicht in Kraft gewesen, als die Beschlüsse von 2010 erlassen worden seien. Drittens könne der Umstand, dass die Kommission bei Erlass der ursprünglichen Entscheidung unrechtmäßig gehandelt habe, nicht rechtfertigen, dass sie durch den Erlass der Beschlüsse von 2010 weiterhin ihre Befugnisse

49 — Rn. 22 bis 25 des angefochtenen Urteils.

50 — Rn. 28 des angefochtenen Urteils.

51 — Rn. 26 und 27 des angefochtenen Urteils.

52 — Rn. 30 bis 36 des angefochtenen Urteils.

überschritten habe. Viertens könne die Kommission angesichts der Zahl der Schiffe, die Gegenstand der ursprünglichen Anträge gewesen seien, sowie der Pflicht dieses Organs zu sorgfältigem Handeln nicht dafür kritisiert werden, dass sie vor Ablauf der MAP IV am 31. Dezember 2001 keine Entscheidung erlassen habe [53].

52. Der Unionsgesetzgeber habe in dieser Hinsicht keine Übergangsregelung vorgesehen, die es der Kommission erlaubt hätte, die Anträge auf Erhöhung der Kapazität zu prüfen und zu bescheiden, die bei ihr vor Ablauf oder Aufhebung der entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen eingegangen seien. Zwar sei es zutreffend, dass das Fehlen solcher Übergangsregelungen für Privatpersonen unbefriedigend sein könne, doch könne dieser Umstand nicht zum Wegfall des ausdrücklich im Vertrag vorgesehenen Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung führen. Andernfalls würde das Gericht die ihm durch den Vertrag verliehenen Befugnisse überschreiten [54].

53. Schließlich stelle Art. 266 AEUV in Fällen, in denen das Handeln eines Organs, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle vom Gerichtshof für nichtig erklärt worden sei, als solcher keine Ermächtigungsgrundlage dar, auch wenn diese Vorschrift die betreffende Stelle zum Tätigwerden verpflichte. Im vorliegenden Fall sei die Kommission nach Art. 266 AEUV verpflichtet gewesen, die sich aus den Urteilen Boyle u. a. und Flaherty u. a. des Gerichts ergebenden Maßnahmen zu treffen, doch habe ihr die Ermächtigungsgrundlage dazu gefehlt. Unter diesen Umständen sei die Kommission verpflichtet gewesen, die Anträge wegen mangelnder Befugnis abzulehnen. Dieses Ergebnis gelte jedoch unbeschadet des Rechts der Schiffseigner, Schadensersatzklage gegen die Europäische Union wegen des Fehlens einer Übergangsregelung zu erheben, die der Kommission erlaubt hätte, über die ursprünglichen Anträge der irischen Behörden zu entscheiden [55].

Zusammenfassung des Rechtsmittelgrundes der Kommission

54. Die Kommission rügt, dass das angefochtene Urteil Probleme für die Unionsorgane, die Schiffseigner und die Effektivität der Unionsrechtsordnung aufwerfe.

55. Sie trägt sieben Punkte zur Begründung ihres ersten Rechtsmittelgrundes vor: i) Art. 266 AEUV lege dem Organ, dessen Rechtsakt für nichtig erklärt wurde, eine Pflicht auf; ii) diese Pflicht müsse gegen andere Grundsätze wie den Grundsatz der Rechtssicherheit abgewogen werden; iii) sie habe die in den Urteilen SP u. a. und ArcelorMittal aufgestellten Grundsätze auf den vorliegenden Fall angewandt; iv) diese Rechtsprechung basiere auf den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts; v) das Gericht habe bei der Anwendung des Grundsatzes der Rechtssicherheit rechtsfehlerhaft gehandelt und nicht erkannt, dass eine Rechtsgrundlage auch implizit vorliegen könne; vi) Art. 266 AEUV lasse eine Rechtsgrundlage nicht wiederaufleben, und vii) durch die unzutreffende Auslegung von Art. 266 AEUV habe das Gericht die Effektivität der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV untergraben und weitere Rechtsgrundsätze falsch angewandt.

Zusammenfassung der Rechtsmittelbeantwortung

56. Die Rechtsmittelgegner räumen ein, dass Art. 266 AEUV der Kommission eine Handlungspflicht auferlege und dass diese Pflicht möglicherweise gegen andere unionsrechtliche Grundsätze wie beispielsweise den Grundsatz der Rechtssicherheit abgewogen werden müsse. Diese Grundsätze könnten jedoch nicht herangezogen werden, um eine Rechtsgrundlage wiederaufleben zu lassen, die

53 — Rn. 37 bis 42 des angefochtenen Urteils.

54 — Rn. 43 des angefochtenen Urteils.

55 — Rn. 44 und 45 des angefochtenen Urteils.

aufgehoben worden sei. Das Gericht habe zu Recht ausgeführt, dass die Rechtsgrundlage für eine Handlung zum Zeitpunkt der Vornahme der Handlung in Kraft sein müsse und dass für Verfahrensvorschriften im Allgemeinen gelte, dass sie anzuwenden seien, wenn sie in Kraft träten. Die Rechtslage im vorliegenden Fall sei mit der in den Urteilen SP u. a. und ArcelorMittal nicht identisch.

57. In der Tat lasse die Position der Kommission Zweifel an der Gültigkeit der ursprünglichen Entscheidung aufkommen. Dies habe negative Auswirkungen auf diejenigen Anträge, denen stattgegeben worden sei. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes schließe aus, dass die Kommission die positiven Bescheide im Hinblick auf die Erhöhung der Sicherheitstonnage widerrufen könne.

58. Die Rechtsmittelgegner sind daher der Ansicht, dass dieser Rechtsmittelgrund zurückzuweisen sei. Vor dem Gericht hatten sie geltend gemacht, dass Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413 eine konkrete Rechtsgrundlage für das Tätigwerden der Kommission darstelle, und sie tragen dieses Argument im vorliegenden Rechtsmittelverfahren hilfsweise vor. Sollte der Gerichtshof zu der Auffassung gelangen, dass die Kommission *Ad-hoc*-Beschlüsse erlassen durfte, ohne die in der Entscheidung 97/413 festgelegten Verfahrensgarantien zu gewährleisten, werde weiter hilfsweise vorgetragen, dass die Klagen auf Nichtigerklärung zur Entscheidung über die Klagegründe 2 bis 6 an das Gericht zurückzuverweisen seien, da diese Gründe noch nicht geprüft und keine Tatsachenfeststellungen getroffen worden seien [56]. Durch den Erlass von *Ad-hoc*-Beschlüssen habe die Kommission das berechtigte Vertrauen der Rechtsmittelgegner verletzt, dass ihre Anträge auf der Grundlage der materiell-rechtlichen Vorschriften und unter Einhaltung der in der Entscheidung 97/413 vorgesehenen Verfahrensgarantien geprüft würden.

Würdigung: erster Rechtsmittelgrund

Vorbemerkungen

59. Zum Zeitpunkt der Einreichung der ursprünglichen Anträge durch die irischen Behörden war die Kommission auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 2 *und* Art. 9 der Entscheidung 97/413 zum Handeln befugt [57].

60. Nach Inkrafttreten der Entscheidung 2002/70 am 1. Januar 2002 war die Kommission zur Bearbeitung solcher Anträge nicht mehr befugt. Zwar wurde die Geltungsdauer der materiell-rechtlichen Wirkungen der MAP IV bis zum 31. Dezember 2002 verlängert und die Pflichten der Kommission nach Art. 9 bestanden fort [58], jedoch war die Bestimmung, nach der *Erhöhungen der Sicherheitstonnage* gewährt werden konnten (Art. 4 Abs. 2), gestrichen worden. Es wurden keine neuen Vorschriften erlassen, die der Kommission die Befugnis zum Erlass solcher Entscheidungen übertragen hätten, und es gab keine Übergangsvorschriften, durch die sie zur Bearbeitung laufender Anträge ermächtigt worden wäre.

56 — Siehe oben, Nrn. 43 und 44.

57 — Die Präambel der ursprünglichen Entscheidung führt Art. 6 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2792/99 als Rechtsgrundlage an. Diese Bestimmung enthielt jedoch die Bedingungen, unter denen Mitgliedstaaten gemäß Art. 9 Abs. 1 Zuschüsse zur Erneuerung der Flotte und zur Modernisierung von Fischereifahrzeugen im Rahmen des FIAF beantragen konnten. Die ursprünglichen Anträge betrafen *einzelne* Anträge auf Erhöhung der Sicherheitstonnage. Nach meinem Verständnis hat Irland diese Anträge im Wesentlichen gebündelt und der Kommission übermittelt. Vor diesem Hintergrund sehe ich nicht, wie Art. 6 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2792/99 einschlägig sein könnte.

58 — Der Wortlaut von Art. 9 der Entscheidung 97/413 wurde durch Art. 1 Abs. 5 der Entscheidung 2002/70 geändert. Nach der geänderten Fassung war die Kommission nicht verpflichtet, auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413 Regeln in Bezug auf die Erhöhung der Sicherheitstonnage umzusetzen. Siehe oben, Nr. 26.

61. Die Schiffseigner, die positive Bescheide erhalten hatten oder deren Bescheide bestandskräftig geworden waren, wurden von der Aufhebung des Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413 nicht berührt [59]. Lediglich diejenigen, die keinen Erfolg hatten und die die ursprüngliche Entscheidung mit Nichtigkeitsklagen angefochten haben, sind vom Wegfall der Rechtsgrundlage betroffen.

62. Das mögliche Fehlen einer Rechtsgrundlage kam in den Urteilen Boyle u. a. und Flaherty u. a. nicht zur Sprache. Dennoch ist unstreitig, dass zum Zeitpunkt des Erlasses der ursprünglichen Entscheidung oder der Beschlüsse von 2010 keine gültige Bestimmung in Kraft war, die der Kommission eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Bescheidung der ursprünglichen Anträge gab.

Art. 266 AEUV

63. Im Rahmen der Vertragsbestimmungen über die gerichtliche Kontrolle bestimmen die Art. 264 AEUV und 266 AEUV die Folgen einer erfolgreichen Klage. Das Gericht erklärte die ursprüngliche Entscheidung nach Art. 264 AEUV für von Anfang an nichtig und stellte damit die Schiffseigner und die Kommission so, wie sie vor Erlass der Entscheidung gestanden hatten.

64. Um den Urteilen Boyle u. a. und Flaherty u. a. nachzukommen, hatte die Kommission nicht nur den Urteilstenor zu beachten, sondern auch die Begründung, die zu dem Urteil geführt hat und die es in dem Sinne trägt, dass sie zur Bestimmung der genauen Bedeutung des Tenors unerlässlich ist. Diese Begründung benennt nämlich zum einen genau die Bestimmung, die für rechtswidrig befunden wird, und führt zum anderen die genauen Gründe an, auf denen die im Tenor getroffene Feststellung der Rechtswidrigkeit beruht und die das betroffene Organ bei der Ersetzung des für nichtig erklärten Rechtsakts zu beachten hat [60].

65. In Rn. 28 des angefochtenen Urteils wies das Gericht zu Recht darauf hin, dass es eine Feststellung, die die Zuständigkeit betrifft, von Amts wegen zu treffen hat, auch wenn keine der Parteien dies beantragt hat [61]. Das Gericht hat weiter befunden, dass keine ab dem 1. Januar 2003 geltende primär- oder sekundärrechtliche Vorschrift die Kommission ermächtigt habe, die ursprünglichen Anträge oder die infolge der Urteile Boyle u. a. und Flaherty u. a. gestellten Anträge zu bescheiden [62]. Das Gericht hat zweifellos zu Recht geschlossen, dass die Entscheidung 97/413 ausgelaufen und keine Übergangsregelung geschaffen worden war. Die Kommission war daher nach dem zum damaligen Zeitpunkt geltenden Fischereirecht der Union nicht ermächtigt, die streitigen Beschlüsse zu erlassen.

66. Das Gericht prüfte dann, ob Art. 266 AEUV als solcher die Kommission dazu ermächtigt, im Rahmen der Prüfung der Anträge der Schiffseigner einen Beschluss zu erlassen. Es führte aus, dass Art. 266 AEUV als solcher keine Ermächtigungsgrundlage für die Kommission darstelle. Eine andere Auslegung würde dem in Art. 13 Abs. 2 EUV festgelegten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung zuwiderlaufen: Die Pflicht zum Handeln sei von der Befugnis zum Handeln zu unterscheiden, und beide stünden nicht in einem Widerspruch. Ich schließe mich dieser Sichtweise an. Auch hat das Gericht offenbar implizit geschlossen, dass Art. 266 AEUV den Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413 nicht als Rechtsgrundlage wiederaufleben lässt.

59 — Vgl. entsprechend Urteil Kommission/AssiDomän Kraft Products u. a. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, Rn. 57).

60 — Urteil Asteris u. a./Kommission (verbundene Rechtssachen 97/86, 99/86, 193/86 und 215/86, EU:C:1988:199, Rn. 27).

61 — Urteil Salzgitter/Kommission (C-210/98, EU:C:2000:397, Rn. 56).

62 — Rn. 30 bis 37 des angefochtenen Urteils.

67. Im vorletzten und im letzten Satz von Rn. 44 seines Urteils führt das Gericht jedoch Folgendes aus:

„Im vorliegenden Fall war die Kommission nach Art. 266 AEUV verpflichtet, die sich aus den Urteilen Boyle u. a. und Flaherty u. a. ergebenden Maßnahmen zu ergreifen, wozu ihr jedoch die Befugnis fehlte. In einer solchen Situation obliegt es der Kommission, die Anträge wegen fehlender Befugnis abzulehnen."

68. Diese Formulierung ist sowohl mehrdeutig als auch in bestimmter Hinsicht unrichtig.

69. Die Wendung „wozu ihr jedoch die Befugnis fehlte" ist unklar und ungenau. Sie könnte so ausgelegt werden, dass die Kommission nicht befugt war, überhaupt irgendwelche sich ergebenden Maßnahmen zu ergreifen, um ihren Pflichten nach Art. 266 AEUV nachzukommen. Dies wäre eindeutig unzutreffend.

70. Die in Art. 266 AEUV enthaltene Wendung „haben die sich … ergebenden Maßnahmen zu ergreifen" bedeutet nicht, dass das betreffende Organ darauf beschränkt ist, zu prüfen, ob es einen Rechtsakt erlassen sollte, um dem Urteil nachzukommen [63]. Dies wäre mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs unvereinbar; nach Art. 266 AEUV hat das betreffende Organ Ermessen bei der Auswahl der möglichen Maßnahmen, und wenn es bei der Durchführung eines Nichtigkeitsurteils besonderen Schwierigkeiten begegnet, kann es seiner Verpflichtung gerecht werden, indem es prüft, ob es den Nachteil, den der Betroffene durch die aufgehobene Entscheidung erlitten hat, auf billige Weise ausgleichen kann [64]. Zwar veranlasst die Nichtigerklärung einer rechtswidrigen Maßnahme das betreffende Organ häufig dazu, eine neue Maßnahme zu ergreifen, die den vom Gerichtshof als rechtswidrig festgestellten Inhalt nicht wiederholt, doch ist dies nicht die einzig mögliche Methode, um dem Urteil nachzukommen.

71. Nach meiner Auffassung ist die Feststellung des Gerichts, dass „die Kommission verpflichtet [war], die Anträge der Antragsteller … abzulehnen", ebenfalls zu Unrecht erfolgt. Erstens war die Kommission im Rahmen der Beurteilung der ursprünglichen Anträge verpflichtet, ihr Ermessen im Licht der Urteile Boyle u. a. und Flaherty u. a. auszuüben. Zweitens ist es formal unrichtig, diese Anträge als „Anträge der Antragsteller" zu bezeichnen, da die ursprünglichen Anträge von den irischen Behörden im Namen der Schiffseigner gestellt worden waren.

72. In Rn. 45 des angefochtenen Urteils hat das Gericht sodann ausgeführt, dass die Schiffseigner berechtigt gewesen seien, Klage auf Schadensersatz gegen die Europäische Union zu erheben, da die Kommission in der Lage gewesen wäre, einen Beschluss zu erlassen, hätte es eine Übergangsregelung gegeben. Nach meiner Auffassung ist dies für die Feststellung, welcher Art die Pflichten der Kommission nach Art. 266 AEUV sind, unerheblich.

63 — Darüber hinaus wird Art. 266 AEUV weit ausgelegt. Somit umfasst er die Aufgabe, die begangene Unregelmäßigkeit innerhalb einer angemessenen Frist zu beheben, vgl. Urteil Parlament/Rat (C-21/94, EU:C:1995:220, Rn. 33). Er kann es erforderlich machen, dass ein für nichtig erklärter Rechtsakt aufgehoben wird. Er kann das betreffende Organ dazu verpflichten, keinen identischen Rechtsakt zu erlassen, vgl. Urteil Interporc/Kommission (C-41/00 P, EU:C:2003:125, Rn. 29).

64 — Urteil Könecke Fleischwarenfabrik/Kommission (76/79, EU:C:1980:68, Rn. 13 bis 15), vgl. auch Urteil Parlament/Meskens (C-412/92 P, EU:C:1994:308, Rn. 28). Das Gericht ist diesem Ansatz in seinem Urteil Kommission/Moschonaki (T-476/11 P, EU:T:2013:557, Rn. 39) gefolgt.

73. Zu ergänzen ist, dass eine Schadensersatzklage nicht ohne Schwierigkeiten wäre. Der Kläger (hier die Schiffseigner) trägt die Beweislast für die Feststellung, dass erstens ein rechtswidriges Verhalten, zweitens ein Schaden und drittens Kausalität gegeben sind[65]. Zwar kann das Fehlen von Übergangsregelungen ein rechtswidriges Verhalten darstellen, jedoch ist dies nicht unbedingt der einzige Grund, auf den man eine Schadensersatzklage stützen könnte. Darüber hinaus müsste noch nachgewiesen werden, dass das Verhalten für den Schaden kausal war[66].

74. Es erscheint jedoch möglich, Rn. 44 des angefochtenen Urteils in einer Weise auszulegen, die sie mit Art. 266 AEUV vereinbar macht. Die im vorletzten Satz enthaltene Wendung „wozu ihr jedoch die Befugnis fehlte“ kann auch so aufgefasst werden, dass die Kommission *nicht ermächtigt war, die streitigen Beschlüsse zu erlassen*. Meines Erachtens ist es dies, was das Gericht wohl ausdrücken wollte, und es ist eine zutreffende Darstellung der Rechtslage.

75. Stellt die Mehrdeutigkeit in Rn. 44 des Urteils des Gerichts einen Rechtsfehler dar, der zur Aufhebung des Urteils führen sollte?

76. Meiner Ansicht nach ist dies nicht der Fall.

77. Das Gericht schloss die Möglichkeit nicht aus, dass die Kommission andere Maßnahmen als den Erlass neuer Beschlüsse treffen kann, um dem Urteil Boyle u. a. nachzukommen. Auch hat die Kommission im Rahmen ihres Rechtsmittels nicht geltend gemacht, dass das Urteil des Gerichts so ausgelegt werden solle. Daher bin ich nicht der Ansicht, dass das angefochtene Urteil mit Art. 263 AEUV schon deshalb unvereinbar ist, weil es die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Abhilfe einschränkt.

78. Schließlich ist jedoch – trotz des Umstands, dass der letzte Satz in Rn. 44 rechtsfehlerhaft ist – nach ständiger Rechtsprechung ein Rechtsmittel zurückzuweisen, wenn zwar die Gründe eines Urteils des Gerichts eine Verletzung des Unionsrechts erkennen lassen, die Urteilsformel sich aber aus anderen Rechtsgründen als richtig darstellt[67]. Nach meiner Auffassung ist dieser Grundsatz hier entsprechend anzuwenden.

79. Da erstens die vom Gericht in Rn. 44 des angefochtenen Urteils gegebene Begründung vertragskonform ausgelegt werden kann und zweitens seine Entscheidung durch die Feststellung, mit dem Erlass der Beschlüsse von 2010 habe die Kommission ihre Befugnis überschritten, gut begründet ist, komme ich zu dem Ergebnis, dass die vom Gericht vorgenommene Auslegung von Art. 266 AEUV nicht fehlerhaft war.

65 — Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs in der Rechtssache Kommission/Jégo-Quéré (C-263/02, EU:C:2003:410, Nr. 44). Eine Schadensersatzklage gewährt Zugang zu den Gerichten, ist jedoch nicht Teil des Systems der gerichtlichen Kontrolle, und der Umstand, dass sie möglicherweise keinen Erfolg hat, bedeutet nicht, dass der betreffenden Person ein effektiver gerichtlicher Rechtsschutz versagt würde. Vgl. beispielsweise Urteil Reynolds Tobacco u. a./Kommission (C-131/03 P, EU:C:2006:541, Rn. 82 bis 84).

66 — Die Schadensersatzklage in der Rechtssache Cavankee Fishing u. a./Kommission (T-138/08) basiert auf Art. 2 der ursprünglichen Entscheidung. Die Kläger tragen vor, der Rechtsfehler sei vom Gericht im Urteil Boyle u. a. festgestellt worden. Sie hätten einen Verlust erlitten, i) da sie auf dem Markt Tonnage zum Ersatz der nicht bewilligten Sicherheitstonnage hätten beschaffen müssen und ii) bestimmte Kläger Tage für die Fischerei auf See verloren hätten. Es bestehe ein Kausalzusammenhang zwischen der Ablehnung des Antrags durch die Kommission und den Verlusten, die sie erlitten hätten.

67 — Urteil Salzgitter/Kommission (C-210/98, EU:C:2000:397, Rn. 58), vgl. auch Urteil ThyssenKrupp Nirosta/Kommission (C-352/09 P, EU:C:2011:191, Rn. 136).

Verpflichtungen nach Art. 266 AEUV und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen

80. Die Kommission macht geltend, sie sei zum Erlass der Beschlüsse von 2010 befugt gewesen, da sie dazu hinreichend ermächtigt gewesen sei. Da bei Erlass dieser Beschlüsse am 13. Juli 2010 weder die Entscheidung 97/413 noch Art. 6 der Verordnung Nr. 2792/99 in Kraft gewesen sei, habe sie den Verwaltungsausschuss für Fischerei nicht anhören können. Das Gericht habe es zu Unrecht unterlassen, die Verpflichtung zum Tätigwerden nach Art. 266 AEUV und die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, insbesondere den Grundsatz der Rechtssicherheit, gegeneinander abzuwägen.

81. Die Kommission argumentiert, aus den Urteilen SP u. a. und ArcelorMittal folge, dass ehemals geltende materiell-rechtliche Vorschriften für vergangene Sachverhalte gälten, Verfahrensvorschriften dagegen nur, während sie in Kraft seien. Die Kommission sei daher berechtigt gewesen, ein *Ad-hoc* -Verfahren anzuwenden, und die Beschlüsse von 2010 hätten nicht vom Verwaltungsausschuss für Fischerei geprüft werden müssen. Die Rechtsmittelgegner teilen diese Auffassung nicht.

82. Ich vermag den Ausführungen der Kommission nicht zu folgen.

83. Das Urteil SP u. a. unterstreicht meiner Meinung nach die Probleme, die der Ansatz der Kommission aufwirft.

84. Jenem Urteil zufolge kam es nach Auslaufen des EGKS-Vertrags zu einem lückenlosen Übergang zu den Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags (und danach des AEU-Vertrags). Dieser sei ohne Weiteres auf der Grundlage des Prinzips der zeitlichen Abfolge der Regelungen vonstattengegangen [68]. Hier wurde dagegen die MAP-IV-Regelung schlicht durch die Verordnung Nr. 2371/2002 abgeschafft, nachdem eine wesentliche Richtungsänderung in der GFP stattgefunden hatte [69]. Daher gab es keine entsprechenden materiell-rechtlichen Regelungen, die Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413 ersetzt hätten, wonach die Kommission Erhöhungen der Sicherheitstonnage hätte gewähren können.

85. In seinem Urteil SP u. a. folgte das Gericht der ständigen Rechtsprechung, die zwischen materiell-rechtlichen Vorschriften (die normalerweise keine rückwirkende Geltung haben, damit die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes gewahrt bleiben) und Verfahrensvorschriften (die unmittelbare Geltung haben) unterscheidet [70]. Wichtig ist jedoch auch die Feststellung des Gerichts, dass ein Unionsorgan zunächst einmal die erforderliche Ermächtigungsgrundlage haben müsse, um überhaupt tätig zu werden. Es führte aus: „Insoweit ist zu betonen, dass die Bestimmung, die die Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt bildet und das Gemeinschaftsorgan zum Erlass des betreffenden Akts ermächtigt, bei dessen Erlass in Kraft sein muss … Dagegen können die Grundsätze über die zeitliche Abfolge der Regelungen zur Anwendung materiell-rechtlicher Bestimmungen führen, die bei Erlass eines Rechtsakts durch ein Gemeinschaftsorgan nicht mehr gelten.“ [71]

86. In einem ersten Schritt sei daher festzustellen, ob ein Unionsorgan zum Handeln befugt sei und welche spezifische Unionsvorschrift gegebenenfalls hierfür die Grundlage bilde. Erst dann sei zu ermitteln, welche konkreten materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Bestimmungen auf die Handlungen dieses Organs anwendbar seien. Sei jedoch keine anwendbare Rechtsgrundlage zu dem

68 — Urteil SP u. a. (Rn. 109).

69 — Siehe oben, Nr. 16.

70 — Urteil SP u. a. (Rn. 116).

71 — Urteil SP u. a. (Rn. 118).

Zeitpunkt in Kraft, zu dem das Unionsorgan beabsichtige, eine bestimmte Maßnahme zu ergreifen, könnten die Grundsätze für die zeitliche Abfolge nicht herangezogen werden, um materiell-rechtliche Bestimmungen anzuwenden, die ehemals für vergangene Handlungen gegolten hätten [72]. Dies ist der klassische Ansatz.

87. Bei Anwendung dieser Analyse ergibt sich, dass, wäre Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413 weiterhin in Kraft gewesen *oder* durch eine entsprechende Bestimmung ersetzt worden (oder hätte eine Übergangsregelung vorgelegen, die eine durchgehende Ermächtigungsgrundlage für die Bearbeitung der laufenden Anträge bereitgestellt hätte), die Kommission befugt geblieben wäre, die ursprünglichen Anträge zu bescheiden und dann – nach Nichtigerklärung der ursprünglichen Entscheidung aufgrund der Urteile Boyle u. a. und Flaherty u. a. –die Beschlüsse von 2010 zu erlassen, um diesen Urteilen nachzukommen. Die Befugnis der Kommission, Erhöhungen der Sicherheitstonnage zu gewähren, fiel jedoch mit der Aufhebung des Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413 weg. Eine Bestimmung, die aufgehoben wurde, kann nach meiner Ansicht nicht wiederaufleben. Folgerichtig kann sie auch keine irgendwie geartete gültige Rechtsgrundlage für eine Handlung auf *Ad-hoc*-Basis darstellen.

88. Auch die Auslegung des Urteils ArcelorMittal durch die Kommission erscheint mir nicht nachvollziehbar.

89. Jenem Urteil zufolge konnten wettbewerbswidrige Verhaltensweisen, die nach dem EGKS-Vertrag geahndet werden konnten, auch nach dessen Auslaufen weiterhin geahndet werden, und zwar nach dem EG-Vertrag (und später dann nach dem AEU-Vertrag). Daher sei die Kommission durchgehend ermächtigt gewesen, wettbewerbswidrige Verhaltensweisen zu ahnden. Nachdem ihre ursprüngliche auf dem EGKS-Vertrag basierende Entscheidung hinsichtlich eines der Unternehmen für nichtig erklärt worden war, leitete die Kommission ein neues Verfahren gemäß den nun anwendbaren Gemeinschaftsvorschriften (Verordnung Nr. 1/2003) [73] ein und verhängte eine neue Sanktion. Das Unternehmen erhob gegen die neue Entscheidung Klage beim Gericht und legte danach ein Rechtsmittel beim Gerichtshof ein. Der Gerichtshof hat das Rechtsmittel zurückgewiesen.

90. Mit dieser Entscheidung erkannte der Gerichtshof an, dass es im Licht des Grundsatzes der Rechtssicherheit für die betroffenen Unternehmen besonders wichtig war, den Umfang ihrer Rechte und Verpflichtungen sowie die Rechtsgrundlage zu kennen, nach der ihnen die Kommission Sanktionen auferlegen konnte [74]. Da die Kommission weiterhin zum Handeln befugt gewesen sei, habe sie die nach dem EG-Vertrag (der in der Tat erweiterte Verfahrensgarantien für die betroffenen Unternehmen vorgesehen habe) bereitstehenden Verfahren anwenden können und müssen. Insbesondere Art. 23 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1/2003 habe eine Rechtsgrundlage zum Handeln (Erlass einer neuen Entscheidung zur Auferlegung einer neuen Geldbuße) bereitgestellt [75]. Die Kommission sei daher zum Handeln befugt gewesen, und die neue Entscheidung, in der diese gültige Rechtsgrundlage angegeben worden sei, sei rechtmäßig gewesen, obwohl sie vergangene materiell-rechtliche Vorschriften sowie aktuelle Verfahrensvorschriften auf in der Vergangenheit liegende Handlungen anwende.

91. Hier hatte dagegen die Kommission nach dem 31. Dezember 2001 keine fortdauernde Befugnis zum Erlass der beantragten Entscheidung. Es gab gewissermaßen keine Art. 23 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1/2003 entsprechende Bestimmung, die die Kommission zum Handeln ermächtigte und die ihr ermöglicht hätte, die vergangenen materiell-rechtlichen Regelungen des Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung

72 — Urteil SP u. a. (Rn. 117 und 119).

73 — Siehe oben, Fn. 41.

74 — Urteil ArcelorMittal (Rn. 68 bis 72).

75 — Urteil ArcelorMittal (Rn. 74).

97/413 in Verbindung mit aktuellen Verfahrensvorschriften anzuwenden, um den gestellten Antrag zu bescheiden. (Auch stellt sich hier nicht die Frage der Verhängung von Sanktionen gegen die Schiffseigner. Es geht nur darum, ob ihnen die beantragte Erhöhung der Sicherheitstonnage bewilligt wird oder nicht.)

92. Ich kann mich daher nicht der Ansicht anschließen, das Urteil ArcelorMittal sei so zu verstehen, dass es eine Änderung der ständigen Rechtsprechung darstelle und es ermögliche, dass eine nicht mehr geltende Rechtsgrundlage durch die Anwendung der allgemeinen Rechtsgrundsätze in Fällen wiederaufleben könne, in denen eine materiell-rechtliche Vorschrift auf Handlungen der Vergangenheit anwendbar gewesen sei. Nach meiner Überzeugung hat keine Änderung der Rechtsprechung stattgefunden. Die Bestimmung, die die Rechtsgrundlage eines Rechtsakts bildet und das Unionsorgan zum Erlass dieses Rechtsakts ermächtigt, muss zum Zeitpunkt seines Erlasses in Kraft sein[76]. Eine Bestimmung, die aufgehoben wurde, ist aufgehoben. Sie kann keine gültige Rechtsgrundlage mehr für eine Maßnahme darstellen[77]. Auch kann bei Fehlen einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage keine *Ad-hoc*-Rechtsgrundlage improvisiert werden, damit eine materiell-rechtliche Vorschrift auf einen vergangenen Rechtsakt angewandt werden kann.

93. Als Irland am 14. Dezember 2001 die ursprünglichen Anträge stellte, war die Entscheidung 97/413 uneingeschränkt in Kraft. Meiner Ansicht nach bildeten in Wirklichkeit *zwei* Bestimmungen dieser Entscheidung gemeinsam die erforderliche Rechtsgrundlage für den Rechtsakt der Kommission. Art. 4 Abs. 2 war die materiell-rechtliche Vorschrift, die Erhöhungen der Sicherheitstonnage regelte. Art. 9 Abs. 1 jedoch ermächtigte die Kommission, die Ziele und Einzelheiten dieser Entscheidung durchzuführen. Daher bedurfte es der Kombination beider Bestimmungen als Ermächtigungsgrundlage für die Bescheidung der ursprünglichen Anträge. Mit der Aufhebung einer der beiden Bestimmungen fiel die spezifische Befugnis der Kommission zum Erlass der erforderlichen Entscheidung weg.

94. Hinzuzufügen ist, dass die Verpflichtung, die Rechtsgrundlage eines Akts anzugeben, zur Begründungspflicht gehört[78]. Zwar kann sich eine Rechtsgrundlage implizit ergeben, wenn sie anhand anderer Bestandteile des in Rede stehenden Akts ermittelt werden kann; eine ausdrückliche Benennung ist jedoch erforderlich, wenn die Betroffenen und der Gerichtshof ohne sie über die genaue Rechtsgrundlage im Unklaren gelassen würden[79]. An dieser Stelle ziehe ich nochmals den Peter McBride betreffenden Beschluss C(2010) 4758 als Beispiel heran[80]. Darin heißt es ausdrücklich: „Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413/EG des Rates [wurde] durch Art. 1 Abs. 3 der Entscheidung 2002/70 des Rates gestrichen und nicht durch eine entsprechende Bestimmung ersetzt [; es] gibt keine konkrete Rechtsgrundlage für diesen neuen Beschluss mehr.“ Mangels sonstiger Benennung von Vorschriften des Primär- oder Sekundärrechts, die der Kommission die erforderliche Befugnis verleihen, ist es nach meiner Auffassung unmöglich, in diesen Text oder in die übrigen Bestimmungen des Akts eine implizite Rechtsgrundlage hineinzulesen.

95. Nach meiner Auffassung hat das Gericht daher zu Recht entschieden, dass der Kommission die erforderliche Befugnis zum Erlass der Beschlüsse von 2010 fehlte.

76 — Urteil ArcelorMittal (Rn. 75).

77 — Vgl. meine Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Zuckerfabrik Jülich (C-113/10, C-147/10 und C-234/10, EU:C:2011:701, Nr. 64). Der Gerichtshof hat diesen Punkt in seinem Urteil nicht angesprochen. Die Kommission hat kürzlich einen Vorschlag vorgelegt, in dem sie erklärt, dass sie gemäß Art. 266 AEUV in Fällen, in denen ein Rechtsakt, der eine Rechtsgrundlage bildete, für nichtig erklärt wurde, nicht befugt sei, den für die Umsetzung des Urteils des Gerichtshofs notwendigen berichtigenden Rechtsakt zu erlassen: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festsetzung der Produktionsabgaben im Zuckersektor für die Wirtschaftsjahre 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 und 2005/2006, des Koeffizienten für die Berechnung der Ergänzungsabgabe für die Wirtschaftsjahre 2001/2002 und 2004/2005 und der Beträge, die die Zuckerhersteller den Zuckerrübenverkäufern für den Unterschied zwischen dem Höchstbetrag der Abgaben und dem Betrag dieser für die Wirtschaftsjahre 2002/2003, 2003/2004 und 2005/2006 zu erhebenden Abgaben zu zahlen haben (COM[2013]527 endg., Rn. 3, S. 3).

78 — Urteil Kommission/Rat (C-370/07, EU:C:2009:590, Rn. 38, 39 und 46).

79 — Urteile Kommission/Rat (C-370/07, EU:C:2009:590, Rn. 56) und Rat/Kommission (C-409/13, EU:C:2015:217, Rn. 79).

80 — Siehe oben, Nr. 39.

96. Wenn die Kommission nach der Streichung des Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413 nicht mehr zum Handeln befugt war, was hätte sie dann in der Folge der Urteile Boyle u. a. und Flaherty u. a. tun müssen, um ihren Verpflichtungen nach Art. 266 AEUV nachzukommen?

97. Es ist zwar nicht Sache des Gerichtshofs, Anweisungen zu erteilen, er kann aber Leitlinien bereitstellen. Bei den folgenden Ausführungen bin ich mir bewusst, dass die Lösung eines vermeintlich unlösbaren Problems im Nachhinein einfacher erscheinen mag als dann, wenn man direkt mit ihm konfrontiert ist.

98. Die Kommission hat selbst keine Gesetzgebungskompetenzen nach der GFP, ist jedoch berechtigt, dem Unionsgesetzgeber Vorschläge vorzulegen [81]. Zudem kann der Kommission nach Art. 290 Abs. 1 AEUV die Befugnis übertragen werden, Durchführungsbestimmungen zu erlassen. Abstrakt formuliert ist es daher offenbar möglich, dass die Kommission dem Unionsgesetzgeber vorschlägt, die fehlenden Übergangsregelungen einzuführen, die sie zur Bescheidung der am 31. Dezember 2001 (dem Zeitpunkt der Aufhebung dieses Teil der MAP IV) anhängigen Anträge auf Erhöhung der Sicherheitstonnage ermächtigen würden. Zu beachten ist jedoch, dass die zum Zeitpunkt der Stellung der ursprünglichen Anträge bestehende Regelung schon lange durch eine Politik ersetzt worden ist, die stärker auf den Erhalt der Fischbestände ausgerichtet ist [82]. Um die Kläger wirklich so zu stellen, wie sie gestanden hätten, wenn es Übergangsregelungen gegeben hätte, müsste die Kommission daher die ursprünglichen Anträge aus der Sicht der im Jahr 2001 bestehenden GFP und nicht aus der Sicht der GFP, wie sie heute besteht, angehen, die entsprechenden Beschlüsse erlassen und dann beurteilen, ob etwa bewilligte Erhöhungen der Sicherheitstonnage durch andere Maßnahmen ausgeglichen werden müssten, um den derzeitigen Fokus der GFP nicht zu konterkarieren. Dies wäre eine erhebliche intellektuelle und praktische Herausforderung.

99. Die nach Art. 10 der Entscheidung 97/413 in Verbindung mit den Art. 17 und 18 der Verordnung Nr. 3760/92 gewährleisteten Verfahrensgarantien wurden ebenfalls aufgehoben. Die Kommission müsste daher auch prüfen, inwieweit die derzeitigen Vorschriften betreffend die Überwachung der von ihr zur Durchführung der GFP getroffenen Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten gleichwertigen oder besseren Schutz bereitstellen [83].

100. Wie ich bereits dargelegt habe [84], bin ich nicht der Ansicht, dass ein solches Vorgehen die Position derjenigen gefährden würde, die eine Bewilligung der Erhöhung der Sicherheitstonnage erhalten haben, oder irgendwelche Auswirkungen auf diejenigen haben würde, die negative Bescheide erhalten haben, die sie nicht vor dem Gericht angefochten haben und die daher bestandskräftig geworden sind.

101. Aus den vorstehend dargelegten Gründen komme ich zu dem Schluss, dass der erste Rechtsmittelgrund zurückzuweisen ist.

Zum zweiten Rechtsmittelgrund

102. Die Kommission trägt vor, die Begründung des Gerichts sei fehlerhaft. Erstens verzerre sie die zur Verteidigung der Kommission vorgetragenen Punkte. Sie habe eingeräumt, dass sie nicht die in Art. 4 Abs. 2 der Entscheidung 97/413 vorgesehenen Verfahren habe anwenden können, habe jedoch erklärt, dass sie deshalb ein *Ad-hoc*-Verfahren angewandt habe und gleichzeitig weiterhin befugt gewesen sei, die materiell-rechtliche Bestimmung anzuwenden. Das angefochtene Urteil erwecke den Eindruck, als

81 — Gemäß Art. 43 Abs. 1 AEUV.

82 — Oben, Nrn. 13 bis 16.

83 — Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55, S. 13).

84 — Oben, Nr. 61.

habe die Kommission einfach beschlossen, eine nicht mehr geltende Rechtsgrundlage heranzuziehen, ohne zu versuchen, ihre Rechtsauffassung zu begründen. Zweitens rügt die Kommission, dass das Gericht die Frage der Zulässigkeit, die in der Rechtssache Gill (T-471/10) aufgeworfen werde, nicht angesprochen habe.

103. Die Pflicht zur Begründung von Urteilen ergibt sich aus Art. 36 der Satzung des Gerichtshofs, der gemäß deren Art. 53 Abs. 1 auf das Gericht anwendbar ist, und aus Art. 81 der Verfahrensordnung des Gerichts. Nach ständiger Rechtsprechung müssen aus der Begründung eines Urteils die Überlegungen des Gerichts klar und eindeutig hervorgehen, so dass die Betroffenen die Gründe für die Entscheidung des Gerichts erkennen können und der Gerichtshof seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann [85].

104. Erstens wiederholt die Kommission offenbar im Wesentlichen Argumente, die sie in Bezug auf den ersten Rechtsmittelgrund vorgetragen hat. Richtig ist zwar, dass die Prüfung der Erklärungen der Kommission im angefochtenen Urteil knapp ausgefallen ist, allerdings ist die Begründung des Urteils klar und unmissverständlich. Das Gericht kam zu dem Schluss, dass keine Vorschriften des Primär- oder Sekundärrechts die Kommission zum Erlass eines Beschlusses in Bezug auf die ursprünglichen Anträge ermächtigten und dass ihr daher die Befugnis und die Rechtsgrundlage fehlten, die Beschlüsse von 2010 zu erlassen. Die Begründung des Gerichts ist ausreichend detailliert, um die Kommission in die Lage zu versetzen, ein Rechtsmittel einzulegen, und dem Gerichtshof zu ermöglichen, über das Rechtsmittel zu entscheiden.

105. Was die Rechtssache Gill (T-471/10) angeht, ist der Hintergrund dort, dass 16 Schiffseigner versuchten, Nichtigkeitsklage beim Gericht zu erheben [86]. Bei sechs der Klagen war fraglich, ob die Klagefrist nach Art. 263 AEUV eingehalten worden war [87]. Mit Beschlüssen vom 1. April 2011 wies das Gericht fünf der sechs Klagen als verspätet und daher offensichtlich unzulässig ab [88].

106. Die Klagefrist begann am 17. Juli 2010 und endete um Mitternacht am 27. September 2010. In der Nacht des 27. September hatten die Rechtsanwälte Probleme mit dem Faxgerät der Kanzlei, als sie versuchten, die Klageschrift zu faxen. Zunächst habe das Faxgerät des Gerichts nicht reagiert, als sie versucht hätten, die Klageschrift in der Rechtssache T-471/10 um 23.53 Uhr und erneut um 23.57 Uhr Luxemburger Zeit zu versenden. Daher schloss das Gericht, dass bei Berücksichtigung der durchschnittlichen Übersendungszeit, selbst wenn das Faxgerät der Kanzlei normal funktioniert hätte, nur die erste der sechs Klagen (Rechtssache Gill, T-471/10) noch vor Mitternacht, dem Ablauf der Klagefrist für sämtliche Klagen, hätte übermittelt werden können. Damit sind meines Erachtens hinreichend die Gründe benannt, aus denen das Gericht die Klage in der Rechtssache Gill als rechtzeitig eingegangen und somit zulässig ansah.

107. Daher komme ich zu dem Ergebnis, dass das Gericht seine Entscheidung hinreichend begründet hat und der zweite Rechtsmittelgrund ebenfalls unbegründet ist.

Kosten

108. Nach Art. 138 in Verbindung mit Art. 184 der Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn ein Rechtsmittel unbegründet ist. Nach Art. 138 Abs. 1 ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Meines Erachtens ist das Rechtsmittel zurückzuweisen; die Rechtsmittelgegner haben einen Kostenantrag gestellt. Daher sind die Kosten der Rechtsmittelgegner der Europäischen Kommission aufzulegen.

85 — Urteil Mindo/Kommission (C-652/11 P, EU:C:2013:229, Rn. 29).

86 — Siehe oben, Nr. 42 und Fn. 48.

87 — Rechtssachen T-468/10, T-469/10, T-470/10, T-471/10, T-472/10 und T-473/10.

88 — Beschluss in der Rechtssache Doherty/Kommission (T-468/10, EU:T:2011:133, Rn. 13 bis 17).

Ergebnis

109. Meines Erachtens sollte daher der Gerichtshof

— das Rechtsmittel zurückweisen;

— der Europäischen Kommission die Kosten auferlegen.