URTEIL DES GERICHTSHOFES
15. Dezember 1987 *

In der Rechtssache 237/86

Königreich der Niederlande, vertreten durch den stellvertretenden Rechtsberater im Außenministerium A. Bos und den beigeordneten Rechtsberater im Außenministerium G. M. Borchardt als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Botschaft des Königreichs der Niederlande, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Robert C. Fischer als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Georges Kremlis, Juristischer Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen teilweiser Aufhebung der Entscheidung 86/443 der Kommission vom 1. Juli 1986 über den vom Königreich der Niederlande vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1982 finanzierten Ausgaben (ABl. L 256, S. 29), soweit sie Fischereierzeugnisse betrifft,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. Bosco in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, des Kammerpräsidenten J. C. Moitinho de Almeida, der Richter T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet und F. Schockweiler,

Generalanwalt: J. L. da Cruz Vilaça
Kanzler: B. Pastor, Verwaltungsrätin

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

aufgrund des Sitzungsberichts und auf die mündliche Verhandlung vom 5. Mai 1987,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. September 1987,

folgendes

Urteil

1 Das Königreich der Niederlande hat mit Klageschrift, die am 9. September 1986 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Aufhebung der Entscheidung 86/443 der Kommission vom 1. Juli 1986 über den vom Königreich der Niederlande vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (im folgenden: EAGFL), Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1982 finanzierten Ausgaben (ABl. L 256, S. 29), soweit danach der vom Königreich der Niederlande vorgelegte Rechnungsabschluß hinsichtlich Ausfuhrerstattungen im Fischereisektor in Höhe von 13 317 224 HFL nicht zur Gemeinschaftsfinanzierung zugelassen wurde.

2 Die niederländische Regierung begründet ihre Klage mit der Verletzung von Durchführungsvorschriften zum EWG-Vertrag, nämlich der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) in Verbindung mit den Verordnungen Nr. 100/76 des Rates vom 19. Januar 1976 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 20, S. 1), Nr. 3796/81 des Rates vom 29. Dezember 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 379, S. 1) und Nr. 2730/79 der Kommission vom 29. November 1979 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 317, S. 1). Die niederländische Regierung macht weiter geltend, die Kommission dürfe aus Lücken des Gemeinschaftsrechts keinen Nachteil für die Mitgliedstaaten herleiten; auch seien die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Kenntlichkeit der Rechtsnormen nicht beachtet worden. Sie wirft der Kommission ferner vor, nicht alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel genutzt zu haben, um im Jahre 1982 der in Rede stehenden Überschreitung der Fangmöglichkeiten vorzubeugen. Hilfsweise bestreitet sie die Richtigkeit der von der Kommission vorgenommenen finanziellen Korrekturen.

3 Wegen der Einzelheiten des Sachverhalts, des Verfahrens und des Parteivorbringens wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt ist im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

4 Die niederländische Regierung macht mit ihrem ersten Klagegrund geltend, die Verordnung Nr. 729/70 erlaube die Ablehnung der Gemeinschaftsfinanzierung nur im Fall der Nichtbeachtung der Gemeinschaftsvorschriften über die Finanzverwaltung oder die Marktpolitik im Fischereisektor; die Vorschläge der Kommission, die für bestimmte Fischbestände die Festsetzung der zulässigen Gesamtfangmenge (TAC) für 1982 und ihre Aufteilung unter die Mitgliedstaaten (Quoten) enthielten, könnten nicht als Gemeinschaftsvorschriften im Sinne der Verordnung Nr. 729/70 angesehen werden.

5 Nach Ansicht der Kommission gehören die gemeinschaftlichen Erhaltungsmaßnahmen im Fischereibereich dagegen zu den Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte im Sinne der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70; derartige Maßnahmen bestünden für das Jahr 1982, und jedes Handeln eines Mitgliedstaats, das mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sei, müsse zu einer Ablehnung der Gemeinschaftsfinanzierung führen, wenn es Ausgaben für den EAGFL mit sich gebracht habe.

6 Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 15. Dezember 1987 in der Rechtssache 326/85 (Niederlande/Kommission, Slg. 1987, 5091) entschieden, daß die Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände Bestandteil der Gemeinschaftsvorschriften über die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte im Sinne der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 sind, da die Fischereierzeugnisse nach Artikel 38 EWG-Vertrag zu den landwirtschaftlichen Erzeugnissen gehören, und daß die Erstattungen und Interventionen, die unter Verstoß gegen gemeinschaftliche Erhaltungsmaßnahmen gewährt bzw. vorgenommen werden, nicht vom EAGFL finanziert werden können.

7 Somit ist zu prüfen, ob es im Jahre 1982 Gemeinschaftsvorschriften zur Erhaltung der Meeresschätze gab, die die Fänge beschränkten und für das Königreich der Niederlande galten.

8 Die Lage im Jahre 1982 ist dadurch gekennzeichnet, daß der Rat, der gemäß Artikel 102 der Beitrittsakte von 1972 seit dem 1. Januar 1979 ausschließlich dafür

zuständig war, auf Vorschlag der Kommission im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik Maßnahmen zur Erhaltung der Meeresschätze zu treffen, im Jahre 1982 solche Maßnahmen nicht ergriffen hat. Der Rat hat erst durch die Verordnung Nr. 172/83 vom 25. Januar 1983 zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmenge und des für die Gemeinschaft verfügbaren Anteils, der Aufteilung dieses Anteils auf die Mitgliedstaaten sowie der Fangbedingungen bei der Ausübung der Fischerei hinsichtlich der zulässigen Gesamtfangmengen für bestimmte Fischbestände oder Bestandsgruppen in der Fischereizone der Gemeinschaft für 1982 (ABl. L 24, S. 30) die TAC und die nationalen Quoten rückwirkend für das Jahr 1982 festgesetzt.

9 Vom 1. Januar 1982 bis zum 30. Juni 1982 war die Fischereitätigkeit in den Gemeinschaftsgewässern durch vorläufige Beschlüsse des Rates geregelt, nämlich die Beschlüsse 81/1052 vom 29. Dezember 1981 (ABl. L 379, S. 52), 82/207 vom 31. März 1982 (ABl. L 99, S. 34), 82/271 vom 29. April 1982 (ABl. L 120, S. 29) und 82/346 vom 31. Mai 1982 (ABl. L 152, S. 12), in denen den Mitgliedstaaten vorgeschrieben wurde, bei ihrer Fischereitätigkeit die von der Kommission am 24. Juli 1981 vorgeschlagenen TAC zugrundezulegen.

10 Am 18. und 21. Juni 1982 legte die Kommission dem Rat Vorschläge für TAC und Quoten für 1982 (ABl. C 228, S. 14, und C 233, S. 4) vor, auf die der Rat sich nicht einigen konnte. Er erließ gleichwohl am 29. Juni 1982 den Beschluß 82/440 (ABl. L 190, S. 9), wonach die Mitgliedstaaten vom 1. Juli bis zum 23. Juli 1982 den von der Kommission am 24. Juli 1981 vorgeschlagenen TAC Rechnung zu tragen hatten.

11 Die Kommission legte auf der Ratstagung vom 21. Juli 1982 eine Erklärung im Rat (ABl. C 199, S. 21) vor, in der sie feststellte, daß es dem Rat nicht gelungen sei, eine Entscheidung über die Festsetzung der TAC und der Quoten herbeizuführen. Damit die Gemeinschaft in der Zeit von der Abgabe der Erklärung bis zum 30. September 1982 ihrer Verantwortung auf dem Gebiet der Bestandserhaltung nachkommen könne, erinnerte die Kommission daran, daß die Mitgliedstaaten nicht nur das Recht zur Verabschiedung der erforderlichen Maßnahmen — vorbehaltlich ihrer Genehmigung durch die Kommission —, sondern auch die Pflicht hätten, diese Maßnahmen im Gesamtinteresse zu treffen, und daß die Kommission sie ersuchen könne, diese Pflicht zu übernehmen. Weiter erklärte die Kommission, um eine möglichst geordnete und stabile Tätigkeit der gesamten Fischereiflotte der Mitgliedstaaten zu gewährleisten, werde sie sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und insbesondere in den Fällen, in denen sie einzelstaatliche Bestandserhal-

tungsmaßnahmen zu genehmigen habe, von den Vorschlägen leiten lassen, die sie dem Rat unterbreitet habe.

12 In der Folgezeit erließ der Rat für 1982 weitere vorläufige Maßnahmen, nämlich die Beschlüsse 82/498 vom 21. Juli 1982 (ABl. L 216, S. 40), 82/650 vom 20. September 1982 (ABl. L 274, S. 33), 82/739 vom 26. Oktober 1982 (ABl. L 312, S. 17) und 82/807 vom 29. November 1982 (ABl. L 339, S. 57). Mit diesen beschloß der Rat in Anbetracht der ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft sowie der vom Gerichtshof definierten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten wie folgt: Vom 24. Juli 1982 bis zum 31. Dezember 1982 „richten sich die Mitgliedstaaten bei ihrer Fischereitätigkeit nach den gewohnten jahreszeitlichen Perioden; dabei legen sie die von der Kommission am 21. Juni 1982 vorgeschlagenen TAC in dem [später] geänderten Umfang ... zugrunde".

13 Auf der Tagung des Rates vom 21. Dezember 1982 gab die Kommission eine weitere Erklärung ab, in der sie die Mitgliedstaaten insbesondere ersuchte, ihr so bald wie möglich mitzuteilen, welche nationalen Erhaltungsmaßnahmen sie zu ergreifen beabsichtigten. Die Kommission erklärte weiter, sie sei entschlossen, alle in ihrer Macht stehenden Mittel zu benutzen, um sicherzustellen, daß die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen erfüllten.

14 Am 25. Januar 1983 erließ der Rat in Ergänzung zu der Verordnung Nr. 101/76 vom 19. Januar 1976 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischereiwirtschaft (ABl. L 20, S. 19) die Verordnung Nr. 170/83 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen (ABl. L 24, S. 1). Auf der Grundlage des Artikels 11 dieser Verordnung erließ der Rat ebenfalls am 25. Januar 1983 die Verordnung Nr. 172/83.

15 Zur Prüfung der Lage im Jahre 1982 ist darauf hinzuweisen, daß der Gerichtshof in seinem Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045) entschieden hat, daß die Mitgliedstaaten in einer Lage, die durch die Untätigkeit des Rates gekennzeichnet sei, gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag verpflichtet seien, der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern und alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele des Vertrages gefährden könnten. In einer Situation, in der die Kommission dem Rat zur Befriedigung dringender Erhaltungsbedürfnisse Vorschläge unterbreitet habe, die, obgleich sie vom Rat nicht angenommen worden seien, den Ausgangspunkt eines abgestimmten gemeinschaftlichen Vorgehens darstellten, er-

lege diese Bestimmung den Mitgliedstaaten besondere Handlungs- und Unterlassungspflichten auf. Der Gerichtshof hat ferner ausgeführt, da es sich um ein der Zuständigkeit der Gemeinschaft vorbehaltenes Gebiet handele, auf dem die Mitgliedstaaten fortan nur noch als Sachwalter des gemeinsamen Interesses tätig werden könnten, könne ein Mitgliedstaat mangels eines geeigneten Vorgehens des Rates vorläufige Erhaltungsmaßnahmen, die möglicherweise durch die Umstände geboten seien, nur im Rahmen einer Zusammenarbeit mit der Kommission treffen; die Mitgliedstaaten hätten die Pflicht, keine einzelstaatlichen Erhaltungsmaßnahmen entgegen Einwänden, Vorbehalten oder Bedingungen, die von der Kommission formuliert werden könnten, zu erlassen.

16 Der Gerichtshof hat somit anerkannt, daß dann, wenn der Rat es unterlassen hat, die zum Schutz der Fischbestände erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, derartige, dringenden Erfordernissen entsprechende Maßnahmen in einem Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zustande kommen können, damit die Gemeinschaft auch weiterhin ihren Verantwortlichkeiten nachkommen kann.

17 Es steht fest, daß es zu einem solchen Verfahren zwischen dem Königreich der Niederlande und der Kommission im Jahre 1982 nicht gekommen ist, denn das Königreich der Niederlande hat die Aufforderung der Kommission, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um ihren Vorschlägen nachzukommen, unbeantwortet gelassen. Ohne daß zu den Rechtswirkungen dieser mangelnden Zusammenarbeit seitens eines Mitgliedstaats Stellung genommen zu werden braucht, ist unter diesen Umständen festzustellen, daß die einseitig von der Kommission vorgelegten Vorschläge über die dem Königreich der Niederlande zuzuteilenden Fangquoten nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 15. Dezember 1987 in der Rechtssache 326/85 (Königreich der Niederlande/Kommission, a. a. O.) nicht als Gemeinschaftsvorschriften im Sinne der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 angesehen werden können, deren Nichtbeachtung die Weigerung der Kommission, die fraglichen Erstattungen zu Lasten des EAGFL anzuerkennen, begründen könnte.

18 Es bleibt zu prüfen, ob die angefochtene Entscheidung der Kommission auf die Verordnung Nr. 172/83 gestützt werden kann, die am 27. Januar 1983 in Kraft getreten ist und die Fangquoten für 1982 rückwirkend festlegt.

19 Dazu ist festzustellen, daß Rechtsakte der Gemeinschaft, wie der Gerichtshof schon wiederholt entschieden hat, eindeutig sein müssen und daß ihre Anwendung

für die Betroffenen vorhersehbar sein muß. Dieses Gebot der Rechtssicherheit gilt in besonderem Maße, wenn es sich um Vorschriften handelt, die finanzielle Konsequenzen haben können, denn die Betroffenen müssen in der Lage sein, den Umfang der ihnen durch diese Vorschriften auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen.

20 Im vorliegenden Fall war der Kläger zum Zeitpunkt der Gewährung der fraglichen Erstattungen nicht in der Lage, die erst nach Ende des Haushaltsjahres ergangenen Rechtsvorschriften zu kennen oder mit Gewißheit vorherzusehen. Unter diesen Umständen kann die Kommission sich nicht auf die Nichtbeachtung der im Jahre 1983 durch die Verordnung Nr. 172/83 rückwirkend festgesetzten Quoten stützen, um die Übernahme der Erstattungen, um die es in der Klage geht, zu Lasten des EAGFL abzulehnen.

21 Deshalb ist die Entscheidung 86/443 der Kommission vom 1. Juli 1986 im beantragten Umfang aufzuheben, ohne daß die übrigen Klagegründe geprüft zu werden brauchen.

Kosten

22 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) **Die Entscheidung 86/443/EWG der Kommission vom 1. Juli 1986 über den vom Königreich der Niederlande vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1982 finanzierten Ausgaben wird insoweit aufgehoben, als danach die vom Königreich der Niederlande**

vorgelegten Abrechnungen über Ausfuhrerstattungen im Fischereisektor in Höhe von 13 317 224 HFL nicht zur Gemeinschaftsfinanzierung zugelassen werden.

2) Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet Schockweiler

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Dezember 1987.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart