SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 237/86 *

I — Sachverhalt

1. Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) bestimmt, daß der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, die Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern finanziert.

Artikel 2 dieser Verordnung sieht vor, daß die Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern finanziert werden, die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte gewährt werden.

Nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b schließt die Kommission vor Ende des darauffolgenden Jahres auf der Grundlage der Jahresrechnungen die Rechnungen der Dienststellen und Einrichtungen ab, die zur Zahlung der vorgesehenen Ausgaben ermächtigt sind.

2. Die großen Linien einer gemeinsamen Fischereipolitik wurden im Jahre 1970 durch die Verordnungen Nrn. 2141/70 und 2142/70 des Rates vom 20. Oktober 1970 (ABl. L 236, S. 1 und 5) festgelegt, durch die Beitrittsakte von 1972 teilweise bestätigt und durch deren Artikel 100 bis 102 teilweise geändert, insbesondere was den Zugang zu den Fischereigewässern betrifft. Artikel 102 der Beitrittsakte bestimmt, daß der Rat spätestens ab dem sechsten Jahr nach dem Beitritt auf Vorschlag der Kommission die Voraussetzungen für die Ausübung des Fischfangs im Hinblick auf den Schutz der Fischbestände und die Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres festlegt.

3. An die Stelle der Verordnungen Nrn. 2141/70 und 2142/70 traten die Verordnung Nr. 100/76 des Rates vom 19. Januar 1976 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 20, S. 1) und die Verordnung Nr. 101/76 des Rates vom 19. Januar 1976 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischereiwirtschaft (ABl. L 20, S. 19).

Nach der letzten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 100/76 sind die Ausgaben, die die Mitgliedstaaten infolge der Verpflichtungen getätigt haben, die sich aus der Anwendung dieser Verordnung für sie ergeben, gemäß den Vorschriften der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 von der Gemeinschaft zu tragen.

Nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 101/76 waren zur Förderung einer ausgewogenen, harmonischen Entwicklung der Fischereiwirtschaft und zur Förderung einer rationellen Nutzung der biologischen Schätze des Meeres und der Binnengewässer eine gemeinsame Regelung für die Ausübung der Fischerei in den Meeresgewässern sowie spezifische Maßnahmen für geeignete Aktionen und für die Koordinierung der Strukturpolitik der Mitgliedstaaten einzuführen.

Nach Artikel 4 konnte der Rat auf Vorschlag der Kommission nach dem Verfahren des Artikels 43 Absatz 2 EWG-Vertrag die erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung dieser Fischbestände treffen, wenn die Gefahr bestand, daß aufgrund der in Artikel 2 bezeichneten Fischereitätigkeit eines Mitgliedstaats in den Meeresgewässern be-

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

stimmte Fischbestände dieser Gewässer allzu intensiv ausgebeutet wurden. Diese Maßnahmen konnten insbesondere Beschränkungen für den Fang einzelner Arten, Fanggebiete, Fangzeiten, Fangmethoden und Fanggeräte umfassen.

Die Grundregeln über die Erstattungen für die in der Verordnung Nr. 100/76 bezeichneten Erzeugnisse wurden mit der Verordnung Nr. 110/76 des Rates vom 19. Januar 1976 über die Grundregeln für die Gewährung von Erstattungen bei der Ausfuhr von Fischereierzeugnissen und über die Kriterien für die Festsetzung der Erstattungsbeträge (ABl. L 20, S. 48) festgelegt.

Auch die Verordnung Nr. 2730/79 der Kommission vom 29. November 1979 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 317, S. 1) enthält Durchführungsvorschriften zu der in der Verordnung Nr. 100/76 vorgesehenen Regelung über die Ausfuhrerstattungen.

4. Am 6. April 1976 erließ der Rat die Verordnung Nr. 811/76 zur vorübergehenden Genehmigung bestimmter Fangquotenregelungen im Fischereisektor (ABl. L 94, S. 1), mit der er die Mitgliedstaaten ermächtigte, die Fänge ihrer Fischereiflotten entsprechend den bereits eingegangenen oder in Zukunft einzugehenden internationalen Verpflichtungen zu beschränken. In der ersten Begründungserwägung dieser Verordnung heißt es: „Die Fischbestände des Meeres wären durch unkontrollierte Fänge sehr gefährdet. Würden die Anlandemengen nicht begrenzt werden, so bestünde die Gefahr, daß eine rationelle Produktionsentwicklung der Fischereierzeugnisse gestört wird."

5. Am 6. Oktober 1976 übermittelte die Kommission dem Rat den Vorschlag einer Verordnung betreffend die Einführung eines Gemeinschaftssystems zur Erhaltung der Fischbestände. Über diesen Vorschlag konnte sich der Rat erst zu Beginn des Jahres 1983 einigen.

6. Am 3. November 1976 faßte der Rat die Entschließung von Den Haag („Haager Übereinkunft"), nach deren Anhang VI die Mitgliedstaaten bis zum Beginn der Anwendung der gemeinschaftlichen Maßnahmen, die derzeit ausgearbeitet würden, keine einseitigen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände treffen sollten. Wenn jedoch im Rahmen der internationalen Fischereikommissionen kein Einvernehmen für das Jahr 1977 erzielt werden und es im Anschluß daran nicht möglich sein sollte, unverzüglich autonome gemeinschaftliche Maßnahmen zu treffen, sollten die Mitgliedstaaten vorsorglich in nicht diskriminierender Weise geeignete Maßnahmen zum Schutz der Fischbestände in den Fischereizonen treffen, die an ihre Küste grenzten. Vor Ergreifen dieser Maßnahmen sollte sich der betreffende Mitgliedstaat bemühen, die Billigung der Kommission zu erhalten, die in allen Phasen dieser Verfahren zu konsultieren war.

7. Am 18. Februar 1977 erließ der Rat die Verordnung Nr. 350/77 zur Festlegung bestimmter Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände (ABl. L 48, S. 28), die spätestens bis zum 31. Dezember 1977 galt.

8. Auf seiner Tagung vom 31. Januar 1978 billigte der Rat die Mitteilung der Kommission, wonach mangels einer gemeinsamen Regelung einzelstaatliche Maßnahmen nur dann getroffen werden durften, wenn sie für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände unbedingt erforderlich und nicht diskriminierend waren, wenn sie mit dem Vertrag im Einklang standen und wenn die Kommission zuvor um ihre Zustimmung gebeten worden war (ABl. C 154, S. 5).

9. Am 19. Dezember 1978 erließ der Rat vorläufige Maßnahmen, die bis Ende März 1979 galten.

10. Am 1. Januar 1979 lief die in Artikel 102 der Beitrittsakte von 1972 vorgesehene Übergangsfrist ab. Die Zuständigkeit für den Erlaß von Maßnahmen zur Erhaltung der Meeresschätze lag von nun an vollständig und endgültig bei der Gemeinschaft. Da der Rat sich nicht auf die Vorschläge der Kommission hatte einigen können, mußte er während des Jahres 1979 und im März 1980 neue Übergangsmaßnahmen treffen.

11. Am 30. Mai 1980 verabschiedete der Rat eine Erklärung betreffend die gemeinsame Fischereipolitik (ABl. C 158, S. 2), in der er sich verpflichtete, spätestens am 1. Januar 1981 die Beschlüsse für eine globale gemeinsame Fischereipolitik zu fassen. Diese Politik sollte sich unter Wahrung der Verträge und im Einklang mit der Entschließung vom 3. November 1976 (Haager Übereinkunft) unter anderem auf rationelle und nichtdiskriminierende Gemeinschaftsmaßnahmen zur Bewirtschaftung und zur Erhaltung und Wiederauffüllung der Fischbestände sowie auf eine gerechte Verteilung der Fänge stützen.

Der Beschluß 80/601 des Rates vom 16. Juni 1980 (ABl. L 160, S. 48) nahm auf diese Erklärung Bezug und enthielt neue Übergangsmaßnahmen, die bis zum 31. Juli 1980 anwendbar waren.

Der Beschluß 80/993 des Rates vom 28. Oktober 1980 gestützt auf die Verträge betreffend die Fischereitätigkeit in den der Hoheit oder der Rechtsprechung der Mitgliedstaaten unterstehenden Gewässern auf zeitweiliger Grundlage bis zum Erlaß dauerhafter Gemeinschaftsmaßnahmen (ABl. L 298, S. 38) sah folgende Übergangsmaßnahmen vor, die bis zum 20. Dezember 1980 anwendbar waren:

„1) Die Mitgliedstaaten führen ihre Fischereitätigkeit so durch, daß dabei — wie in der Verordnung Nr. 754/80 und in den Vorschlägen der Kommission vom 12. September und 24. Oktober 1980 vorgesehen — die zulässige Gesamtfangmenge (TAC) sowie der Anteil der TAC berücksichtigt werden, der Drittländern gemäß den zwischen ihnen und der Gemeinschaft geschlossenen Abkommen oder Übereinkommen überlassen wurde; sie informieren die Kommission gemäß den Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 753/80. Die während der Übergangsperiode getätigten Fänge werden gegen die vom Rat für 1980 letztlich beschlossenen Zuweisungen aufgerechnet.

2) Hinsichtlich der technischen Maßnahmen zur Erhaltung und Überwachung der Fischbestände in geographischen Gebieten, die nicht von der Verordnung (EWG) Nr. 2527/80 erfaßt sind, wenden die Mitgliedstaaten dieselben Maßnahmen wie am 3. November 1976 sowie andere entsprechend den Verfahren und Kriterien von Anhang VI der Entschließung des Rates vom 3. November 1976 eingeführte Maßnahmen an."

Der Rat gab auf seiner Tagung vom 15. bis 17. Dezember 1980 eine Erklärung zu Protokoll, nach der die Mitgliedstaaten ihre Fischereitätigkeit so durchführen, daß die von ihren Booten getätigten Fänge während der Übergangsperiode den zulässigen Gesamtfängen (TAC) Rechnung tragen, die die Kommission für 1981 in ihren Vorschlägen vom 18. November und 16. Dezember 1980 unterbreitet hat.

12. Die Gemeinschaft mußte im Bereich der Erhaltung der Fischbestände auch ihren internationalen Verpflichtungen Rechnung tragen.

13. Im Jahre 1981 änderte die Kommission mehrfach ihre TAC-Vorschläge und legte schließlich am 24. Juli 1981 dem Rat folgende Dokumente vor:

— einen Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmenge und des für die Gemeinschaft verfügbaren Anteils hinsichtlich bestimmter Fischbestände in der Fischereizone der Gemeinschaft für 1981 (ABl. C 224, S. 2),

— eine Änderung des dem Rat am 6. März 1981 vorgelegten Vorschlags für eine Verordnung des Rates zur Festlegung der Fangbedingungen bei der Ausübung der Fischerei hinsichtlich der zulässigen Gesamtfangmengen 1981 (ABl. C 224, S. 7 und 10);

— einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Verteilung der für die Gemeinschaft verfügbaren Gesamtfangmöglichkeiten von Fischbeständen oder Fischbestandsgruppen in der Fischereizone der Gemeinschaft für 1981 (ABl. C 224, S. 11).

Die Kommission wies den Rat in einer Erklärung vom 27. Juli 1981 (ABl. C 224, S. 1) auf die Lage hin, die durch die fehlende Einigung über ihre Vorschläge zur Festsetzung der TAC und der Quoten für 1981 entstanden sei. Sie erinnerte unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere das Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045) daran, daß sie gemäß Artikel 155 EWG-Vertrag bestimmte Rechte und Pflichten wahrzunehmen habe. Im Hinblick auf das herausragende öffentliche Interesse und als Vorsichtsmaßnahme sowie in Erwartung einer endgültigen Entscheidung des Rates forderte die Kommission deshalb alle Mitgliedstaaten auf, entsprechend ihren Rechten und Pflichten ihre Fischereitätigkeiten derart auszuüben, daß die in den Vorschlägen der Kommission enthaltenen Regeln eingehalten würden. Die Kommission bekräftigte ferner ihre Entschlossenheit, alle in ihrer Macht stehenden Mittel zu nutzen, um die Einhaltung ihrer Vorschläge, die sie in der damaligen Lage als für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend ansah, durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Ende Dezember 1981 wurde die Verordnung Nr. 3796/81 des Rates vom 29. Dezember 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 379, S. 1) veröffentlicht. Diese Verordnung tritt an die Stelle der Verordnung Nr. 100/76 und gilt gemäß Artikel 37 ab 1. Juni 1982. Nach Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung wird die Finanzierung der Interventionsmaßnahmen für Erzeugnisse aus einem Bestand oder einer Bestandsgruppe nur im Rahmen der Mengen gewährt, die dem betreffenden Mitgliedstaat aufgrund der zulässigen Gesamtfangmenge für den Bestand oder die Bestandsgruppe gegebenenfalls zugewiesen worden sind.

14. Vom 1. Januar 1982 bis zum 31. März 1982 wurde die Fischereitätigkeit in den Gemeinschaftsgewässern erneut durch einen vorläufigen Beschluß des Rates, den Beschluß 81/1052 vom 29. Dezember 1981 (ABl. L 379, S. 52), geregelt, durch den die Mitgliedstaaten verpflichtet wurden, die von der Kommission am 24. Juli 1981 vorgeschlagenen TAC zu beachten. Später erließ der Rat für das Jahr 1982 weitere vorläufige Maßnahmen.

Die Kommission hatte in einem Vorschlag an den Rat vom 21. Juni 1982 vorgesehen, den Niederlanden für das Wirtschaftsjahr 1982 eine Makrelenquote von 21 000 Tonnen zuzuweisen. Auf der Tagung des Rates vom 29. Juni 1982 machte die Kommission den Kompromißvorschlag, die niederländische Quote für Makrelen auf 35 000 Tonnen festzusetzen.

Die Kommission gab auf der Ratstagung vom 21. Juli 1982 eine Erklärung im Rat (ABl. C 199, S. 21) ab, in der sie feststellte, daß es dem Rat nicht gelungen sei, sich über die Festsetzung der TAC und der Quoten zu einigen. Damit die Gemeinschaft von der Erklärung an 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 deren 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. Diese Rechte und Pflichten leiteten sich aus dem Vertrag und speziell aus Artikel 5 (Pflicht zur Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten) und Artikel 155 (Kontrollrecht und Kontrollpflicht der Kommission) her. Abschließend 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 insbesondere in den Fällen, in denen sie einzelstaatliche Bestandserhaltungsmaßnahmen zu genehmigen habe, von den Vorschlägen leiten lassen, die sie dem Rat unterbreitet habe.

15. Am 25. Januar 1983 erließ der Rat die Verordnung Nr. 170/83 vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen (ABl. L 24, S. 1). Aufgrund dieser Verordnung wurde die Verordnung Nr. 172/83 des Rates 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) erlassen. Diese Verordnung sieht für die Niederlande eine Makrelenquote von 35 000 Tonnen vor.

16. Die Kommission lehnte es durch Entscheidung 86/443 vom 1. Juli 1986 über den vom Königreich der Niederlande vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1982 finanzierten Ausgaben (ABl. L 256, S. 29) ab, einen Betrag von 13 317 224 HFL für Ausfuhrerstattungen im Fischereisektor zu finanzieren, da über die festgesetzte Quote hinaus gefischte Mengen nicht zur Gemeinschaftsfinanzierung zugelassen werden könnten.

17. Die Kommission gab diese Entscheidung am 7. Juli 1986 der Ständigen Vertretung der Niederlande bekannt.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

1. Die Klage des Königreichs der Niederlande ist am 9. September 1986 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

2. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

3. Der *Kläger* beantragt,

— die Entscheidung 86/443 der Kommission vom 1. Juli 1986 insoweit aufzuheben, als sie den von den Niederlanden für das Haushaltsjahr 1982 vorgelegten Rechnungsabschluß im Hinblick auf Ausfuhrerstattungen im Fischereisektor in Höhe von 13 317 224 HFL nicht für die Gemeinschaftsfinanzierung berücksichtigt;

— der Beklagten die Kosten aufzuerlegen.

4. Die *Kommission* beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen,

— die Kosten des Verfahrens dem Kläger aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

Der *Kläger* macht in seiner nach Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag erhobenen Klage die Verletzung von Durchführungsvorschriften zum EWG-Vertrag, nämlich der Verordnung Nr. 729/70 in Verbindung mit den Verordnungen Nrn. 100/76, 3796/81, 110/76 und 2730/79 geltend.

Er macht Ausführungen, die er als Haupt- und als Hilfsvorbringen bezeichnet.

A — *Zum Hauptvorbringen*

1. Der *Kläger* räumt ein, daß die Kommission 1982 von den Mitgliedstaaten verlangen konnte, Erhaltungsmaßnahmen entsprechend den Kommissionsvorschlägen zu treffen.

a) Er bestreitet jedoch, daß Erhaltungsmaßnahmen und Marktpolitik gleichgesetzt werden könnten. Es handele sich um Regelungen, deren Zielsetzung völlig verschieden sei. Die Erhaltung beruhe im wesentlichen auf biologischen Erwägungen, während die Marktpolitik durch besondere Vorschriften wie die der Marktorganisationen und die Finanzvorschriften geregelt sei. Die Verordnung Nr. 729/70 gestatte die Ablehnung der Gemeinschaftsfinanzierung nur im Fall der Nichtbeachtung der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften über die Finanzverwaltung oder die Marktpolitik. Die zulässigen Gesamtfangmengen und die von der Kommission für 1982 vorgeschlagenen Quoten könnten nicht als Gemeinschaftsvorschriften im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 angesehen werden. Das entscheidende Kriterium für die Prüfung der Finanzierungsmöglichkeit sei die Beachtung der besonderen Erfordernisse im Rahmen der Marktorganisation. Der Kläger verweist insoweit auf Randnummer 8 des Urteils des Gerichtshofes vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 11/76 (Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245). Die Kommission dehne dieses Kriterium zu Unrecht auf die Übereinstimmung mit anderen Gemeinschaftsrechtssätzen aus, die mit dem Funktionieren des Marktes überhaupt nichts zu tun hätten. Auf diese Weise könne die Kommission die in der Verordnung Nr. 729/70 vorgesehene finanzielle Sanktion willkürlich auf jeden Verstoß anwenden, der ihrer Meinung nach gegen das Gemeinschaftsrecht begangen worden sei.

Weder Artikel 23 der Verordnung Nr. 100/76 noch Artikel 25 der Verordnung Nr. 3796/81, die am 1. Juni 1982 in Kraft getreten sei, enthalte eine Bestimmung, nach der keine Erstattung für über die Quote hinaus gefangenen Fisch gezahlt werde; dagegen sehe Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3796/81 eine derartige Begrenzung für die Interventionsmaßnahmen vor.

Auch die horizontale Erstattungsregelung, die Verordnung Nr. 2730/79 der Kommission, enthalte nicht die Voraussetzung, daß der auszuführende Fisch im Rahmen der genehmigten Quote gefischt worden sein müsse. Dasselbe gelte für die besondere Verordnung über die Erstattungen für Fischereierzeugnisse, nämlich die Verordnung Nr. 110/76.

Deshalb sei die Kommission nicht berechtigt, eine solche — zusätzliche — Voraussetzung vorzusehen. Selbst wenn sie dieses Recht hätte, sei sie mit Sicherheit nicht befugt, mehrere Jahre, nachdem die Erstattungen ausgezahlt worden seien, auf diese Weise vorzugehen.

Der Unterschied zwischen Interventionsmaßnahmen und den Vorschriften über die Erstattungen erkläre sich aus der Tragweite dieser Regelungen. Ein Exporteur müsse in der Lage sein, überall auf dem europäischen Markt Fisch zu kaufen und ihn unter Inanspruchnahme der Ausfuhrerstattung auszuführen, wenn er alle Voraussetzungen für die Gewährung dieser Erstattung erfülle. Er habe sogar einen gerichtlich einklagbaren Anspruch auf die Zahlung dieser Erstattungen.

b) Der Kläger weist auf einen Widerspruch in der Argumentation der Kommission hin. Zwar sei es formal richtig, daß die Beziehung zwischen dem Mitgliedstaat und den Unternehmen keine Bedeutung für den EAGFL-Rechnungsabschluß habe, jedoch könne man diese Beziehung für die Anwendung der materiellen Gemeinschaftsvorschriften nicht völlig außer acht lassen, denn der Mitgliedstaat zahle die Erstattungen aufgrund der Gemeinschaftsvorschriften. Durch ihre Haltung wälze die Kommission alle schwierigen Probleme auf die Mitgliedstaaten ab und erlege ihnen ein übermäßiges finanzielles Risiko auf, indem sie den Rechnungsabschluß vier Jahre später vornehme.

Da der Mitgliedstaat zur Durchführung der Gemeinschaftspolitik tätig werde und nicht autonom handeln könne, dürften den Mitgliedstaaten aus Gesetzeslücken keine Nachteile erwachsen. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zahlung der Ausfuhrerstattungen müßten entscheidend dafür sein, wie zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten im Rahmen des EAGFL abgerechnet werde.

Der Standpunkt der Kommission sei in der Praxis schwer anzuwenden. Die Gemeinschaftsvorschriften über die Marktpolitik enthielten keine Bestimmung darüber, wie die Einhaltung der Quote überwacht werden müsse. Die Kommission habe dies in der Rechtssache 326/85 (Niederlande/Kommission, Slg. 1987, 5091) bis zu einem gewissen Punkt eingeräumt, als sie erklärt habe, daß sich für die Erstattungen weniger leicht als für die Interventionen feststellen lasse, ob der fragliche Fisch rechtswidrig unter Überschreitung der Quote gefischt worden sei, und daß dies die Beschränkung des Artikels 26 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3796/81 auf die Interventionsmaßnahmen erkläre. Wenn der Verordnungsgeber der Gemeinschaft das Problem des über die Quoten hinaus gefangenen Fischs im Hinblick auf die Zahlung der Ausfuhrerstattungen nicht habe regeln wollen, weil diese Überschreitung unkontrollierbar sei, so spreche dies erst recht dafür, gegenüber den Mitgliedstaaten nicht zu streng zu sein, wenn sich herausstelle, daß tatsächlich eine die Quote überschreitende Menge von Makrelen ausgeführt worden sei.

Die Kommission gebe nicht an, wie ein Kontrollsystem im Erstattungsbereich beschaffen sein solle. In der Praxis sei eine solche Kontrolle undurchführbar.

c) Der Kläger wirft der Kommission vor, nicht alle in ihrer Macht stehenden Mittel benutzt zu haben, um die Quotenüberschreitung zu verhindern. Sie hätte die Erstattungen kürzen oder streichen können, wie sie es 1984 getan habe. Sie hätte auch die Möglichkeit gehabt, den Mitgliedstaaten ihren Standpunkt über die Ablehnung der Finanzierung früher zur Kenntnis zu bringen. Sie könne sich nicht hinter dem Argument verschanzen, daß sie den monatlichen Erklärungen keine Bedeutung beimessen könne, weil es sich nur um vorläufige Angaben handele, und zugleich dem Kläger vorwerfen, verschiedene vorläufige Angaben nicht berücksichtigt zu haben.

Die Kommission hätte, wenn sie der Auffassung gewesen sei, daß der Kläger seinen Gemeinschaftsverpflichtungen nicht nachkomme, die Maßnahmen ergreifen müssen, die in dem dafür zur Verfügung stehenden

Verfahren des Artikels 169 EWG-Vertrag vorgesehen seien. Sie dürfe ein Handeln, das sie für rechtswidrig halte, nicht erst wissentlich geschehen lassen, um dann später finanzielle Konsequenzen daran zu knüpfen; damit nehme sie dem Mitgliedstaat darüber hinaus die Verfahrensgarantien des Artikels 169.

Die Kommission habe ihren Standpunkt erst in ihrem Schreiben vom 13. Dezember 1983 im Rahmen des Rechnungsabschlusses 1980/81 dargelegt. Auch aus den Antworten der Kommission in Kapitel VI des Jahresberichts des Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaften zum Haushaltsjahr 1983 (ABl. 1984, C 348, S. 207) ergebe sich, daß die Kommission ihren Standpunkt erst spät eingenommen habe.

2. Die *Kommission* wendet sich gegen das Vorbringen des Klägers.

a) Sie verweist zur Anwendung und weiten Auslegung der Verordnung Nr. 729/70 im wesentlichen auf ihr Vorbringen in der Rechtssache 326/85. Sie müsse auch die Finanzierung zusätzlicher Ausgaben ablehnen, die sich aus einer Verletzung anderer Gemeinschaftsbestimmungen als der „Finanz"vorschriften ergäben, selbst wenn die in Rede stehenden Erstattungen gemäß diesen Vorschriften gezahlt worden seien. Es gehe nicht darum, im Falle einer Rechtsverletzung eine finanzielle Sanktion verhängen zu können, sondern um die Erfüllung ihrer Pflicht, die Gemeinschaftsfinanzierung bei einer Rechtsverletzung abzulehnen, wenn und soweit diese Rechtsverletzung zusätzliche Ausgaben in Form von Erstattungen zur Folge habe. Es sei völlig klar, daß auch die Überschreitungen von Fangquoten Rechtsverletzungen darstellten, die zu zusätzlichen Ausgaben in Form von Erstattungen führen könnten.

Die Kommission trägt vor, sie habe nicht erklärt, daß für Fisch, der unter Überschreitung der Quote gefischt worden sei, keine Erstattung gewährt werden solle, sondern nur, daß die für diesen Fisch gewährte Erstattung nicht zur Gemeinschaftsfinanzierung durch den EAGFL zugelassen werden könne.

Wegen der Relevanz des Artikels 26 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3796/81 verweist sie auf die Rechtssache 326/85 und vertritt die Auffassung, die Frage sei anhand der Verordnung Nr. 729/70 zu entscheiden.

b) Wenn ein Mitgliedstaat nicht darauf achte, daß die ihm zugewiesene Quote nicht überschritten werde, und wenn der außerhalb der Quote gefischte Fisch mit einer Erstattung zur Ausfuhr angeboten werde, habe dieser Staat fahrlässig zusätzliche Ausgaben verursacht. Diese durch eine Vertragsverletzung verursachten zusätzlichen Ausgaben könnten nach der Verordnung Nr. 729/70 und der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht vom EAGFL finanziert werden.

Für das System der Ausfuhrerstattungen bilde die Gemeinschaft einen Gemeinsamen Markt, so daß die Frage, welches der Ausfuhrmitgliedstaat sei, für die Gewährung der Erstattung keine Rolle spiele. In ein solches System lasse sich nur schwer eine allgemeine Voraussetzung einfügen, wonach bewiesen sein müsse, daß der zur Ausfuhr angebotene Fisch nicht aus einer Quotenüberschreitung in diesem oder jenem Mitgliedstaat stamme. Aus demselben Grunde könne der Kläger der Kommission nicht vorwerfen, daß sie die Erstattung nicht ausgesetzt oder verringert habe, als sie von der Überschreitung der niederländischen Makrelenquote erfahren habe. Es gehe nämlich nicht an, eine Erstattung für die gesamte Gemeinschaft jedesmal dann aufzuheben oder auszusetzen, wenn die Quote für eine bestimmte Fischart in diesem oder jenem Mitgliedstaat überschritten werde. Der für die Überschreitung verantwortliche Mitgliedstaat könne und müsse sich vielmehr selbst bemühen, den

von seinen Fischern unter Überschreitung der Quote gefischten Fisch zu beschlagnahmen und seine Vermarktung durch Sanktionen oder andere geeignete Mittel zu verhindern, so daß er zumindest nicht das Funktionieren der Erstattungsregelungen und die in ihrem Rahmen getätigten Ausgaben verfälsche. Ein Mitgliedstaat, der seine Quoten vernünftig verwalte, sei wahrscheinlich in der Lage, zumindest einen Teil der von seinen eigenen Fischern getätigten illegalen Fänge zu beschlagnahmen und zu vernichten. Die Kommission vertritt unter Berufung auf ihre Ausführungen in der Rechtssache 326/85 den Standpunkt, daß sie die damit für die Mitgliedstaaten verbundenen Schwierigkeiten bei ihrer Berechnung der Mengen berücksichtigt habe.

Das Fehlen einer Regelung, die die Kontrolle ermögliche, ob der auf dem Markt angebotene Fisch über die diesem oder jenem Mitgliedstaat zugeteilte Quote hinaus gefischt worden sei oder nicht, stelle somit keine Lücke im Gemeinschaftsrecht dar.

c) Die monatlichen Erklärungen enthielten kaum irgendwelche Informationen, nicht nur, weil sie vorläufig seien, sondern vor allem, weil sie nur globale Zahlen über die Zahlungen enthielten, ohne anzugeben, in welchem Zeitraum der fragliche Fisch ausgeführt und in welcher den TAC und den Quoten unterliegenden Zone und in welchem Zeitraum er gefangen worden sei.

Hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen dem Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag und dem EAGFL-Rechnungsabschlußverfahren verweist die Kommission auf ihre Ausführungen in der Rechtssache 326/85.

Sie meint weiter, die niederländischen Behörden hätten seit 1982 selbst wissen müssen, daß der Umstand, daß sie Quotenüberschreitungen gestattet oder jedenfalls nicht verhindert hätten, ihren Gemeinschaftspflichten widersprochen habe und somit rechtswidrig gewesen sei und daß dieses rechtswidrige Handeln oder diese Fahrlässigkeit zusätzliche ungerechtfertigte Ausgaben in Form von Erstattungen mit sich gebracht habe. Daß die Kommission die finanziellen Konsequenzen dieser rechtswidrigen Handlungen erst gegen Ende 1983 bekanntgegeben habe, das heißt zu dem Zeitpunkt, als sie die Rechnungsabschlüsse der Haushaltsjahre 1980 und 1981 geprüft habe, ändere nichts an dieser Lage. Es sei natürlich, daß die endgültigen Entscheidungen erst im Rahmen des Rechnungsabschlusses getroffen würden.

B — *Zum Hilfsvorbringen*

1. Hilfsweise bestreitet der *Kläger* die Richtigkeit der von der Kommission vorgenommenen Berichtigung. Der Kommission sei mitgeteilt worden, daß im Jahre 1981 nach den Angaben des Reederverbands 40 501 Tonnen Makrelen aus quotenfreien Zonen gekommen seien; sie habe diese Fänge jedoch völlig unberücksichtigt gelassen. Der Kläger rügt diese Haltung um so mehr, als die Kommission am 17. Februar 1984 in ihrer Antwort auf die parlamentarische Anfrage Nr. 1526/83 (ABl. 1984, C 89, S. 10) eingeräumt habe, daß 1982 große Makrelenfänge in Nichtgemeinschaftsgewässern getätigt worden seien, in denen sich ein Teil dieser Bestände einige Monate lang aufgehalten habe.

2. Die *Kommission* entgegnet, im Zusammenfassenden Bericht für 1982 werde festgestellt, daß das niederländische Verwaltungssystem für die Erarbeitung und Nachprüfung der Zahlen über die nationalen Fänge für unzureichend befunden worden sei und daß die angegebenen Zahlen über die Makrelenfänge folglich hätten berichtigt werden müssen. Aus dem Bericht ergebe sich weiterhin, daß ungefähr 50 % der gesamten Makrelenfänge unter der Bezeichnung „Bastardmakrelen" angemeldet worden seien und daß auch die die Anmeldung

der Makrelen pro Fangzone nicht als zuverlässig angesehen werden könne. Die Kommission habe dem Kläger mit Schreiben vom 14. Januar 1986 auch die Berechnung der finanziellen Berichtigungen erläutert.

Angesichts dieses Sachverhalts und der sich daraus ergebenden Unzuverlässigkeit der die Fänge betreffenden Zahlen und mangels eines zuverlässigen Meldesystems im Hinblick auf die Herkunft der Fänge sei es völlig normal, daß die Kommission die völlig unkontrollierbaren Zahlenangaben der betroffenen Reeder über Fänge in quotenfreien Zonen nicht berücksichtigt habe. Im übrigen ergebe sich aus den Büchern der Reeder nur eine Menge von 24 680 Tonnen.

Die Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 1526/83 behandle die Makrelenfänge im allgemeinen und nicht nur die Fänge der Fischer der Gemeinschaft. Auch enthalte sie keine Angabe über den Anteil der Niederlande an den Fängen aus nicht zur Gemeinschaft gehörenden Gewässern.

Mangels weiterer Beweise könne das Hilfsvorbringen nicht durchgreifen.

F. Schockweiler
Berichterstatter

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

(Siehe Rechtssache 325/85, S. 5055)