SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-64/88 *

I — Rechtlicher Rahmen und Ablauf des vorgerichtlichen Verfahrens

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 2057/82 vom 29. Juni 1982 (nachstehend: erste Kontrollverordnung) legte der Rat bestimmte Maßnahmen zur Kontrolle der Fischereitätigkeit von Schiffen der Mitgliedstaaten fest. Die Verordnung (EWG) Nr. 2057/82 wurde durch die Verordnung Nr. 2241/87 des Rates vom 23. Juli 1987 (nachstehend: zweite Kontrollverordnung) aufgehoben und ersetzt.

Gemäß Artikel 1 Absatz 1 beider Kontrollverordnungen ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, in seinem Gebiet und in den seiner Hoheitsgewalt oder Gerichtsbarkeit unterstehenden Meeresgewässern Fischereifahrzeuge, die die Flagge eines Mitgliedstaats führen oder in einem Mitgliedstaat registriert sind, im Hinblick auf die Einhaltung aller geltenden Vorschriften bezüglich Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen zu kontrollieren.

Gemäß Artikel 1 Absatz 2 der genannten Verordnungen sind die zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats, wenn sie einen Verstoß gegen eine Vorschrift bezüglich der Erhaltungsmaßnahmen feststellen, verpflichtet, gegen den Kapitän des überprüften Fahrzeugs ein Straf- oder Verwaltungsverfahren einzuleiten.

Die in den Kontrollverordnungen aufgeführten technischen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände wurden zuerst in der Verordnung (EWG) Nr. 171/83 des Rates vom 25. Januar 1983 (nachstehend: erste Erhaltungsmaßnahmenverordnung) und sodann in der Verordnung (EWG) Nr. 3094/86 des Rates vom 7. Oktober 1986 (nachstehend: zweite Erhaltungsmaßnahmenverordnung) festgelegt, die die erste Verordnung mit Wirkung vom 1. Januar 1987 ersetzt hat. Zu diesen technischen Maßnahmen gehören Maßnahmen, die sich auf die Maschenöffnung, das Netzzubehör, Beifänge und die Mindestgröße der Fische, die gefangen werden dürfen, beziehen.

Mit Schreiben vom 21. Dezember 1984 forderte die Kommission die französische Regierung zur Stellungnahme zu dem Vorwurf auf, die Französische Republik erfülle ihre Verpflichtungen zur Kontrolle und Verfolgung von Verstößen nach Artikel 1 der ersten Kontrollverordnung nicht. Unter Bezugnahme auf die Berichte ihrer Prüfer für das Jahr 1984 vertrat die Kommission erstens die Ansicht, die französischen Behörden hätten nur wenige Kontrollen auf See durchgeführt, die aber jeweils ergeben hätten, daß Netze mit engerer als dem vorgeschriebenen Mindestmaß entsprechender Maschenöffnung oder solche Netze verwendet worden seien, deren Vorrichtungen gegen die erste Erhaltungsmaßnahmenverordnung verstoßen hätten. Bei der Feststellung derartiger Verstöße hätten die französischen

* Verfahrenssprache: Französisch.

Behörden ferner keine straf- oder verwaltungsrechtlichen Maßnahmen gegen die Kapitäne ergriffen. Zweitens habe bei der Überwachung in den Häfen keine Kontrolle der Beifänge stattgefunden, und insbesondere in den Häfen des Golfs von Biscaya seien die Vorschriften über die Mindestgröße der Fische, die gefangen werden dürfen, nicht angewandt worden.

Am 22. Januar 1985 antwortete die französische Regierung, sie bestreite bestimmte Verstöße nicht, doch sei es nicht möglich, aus den von den Prüfern der Kommission durchgeführten Kontrollen beschränkter Dauer allgemeine Schlüsse zu ziehen. Ferner habe die Kommission den Besonderheiten der handwerklichen Fischerei im Golf von Biscaya nicht hinreichend Rechnung getragen. Anders als die Fischerei in der Nordsee erstrecke sich die Fischerei im Golf von Biscaya auf eine große Zahl von Arten, was die Verwendung sehr unterschiedlicher Techniken an ein und demselben Ort, in ein und demselben Zeitraum und manchmal auf ein und demselben Fahrzeug notwendig mache. Die Anwendung der Regelung sei deshalb nicht immer einfach und erfordere große Erfahrung sowie die Kenntnis der Gewässer. Dies rechtfertige die Bemühungen der französischen Regierung um Information der Fischer über die Gemeinschaftsregelung, insbesondere in bezug auf Beifänge und Netzzubehör.

In einem weiteren Schreiben, das das Datum des 28. Mai 1985 trägt, räumte die französische Regierung ein, daß Fischer in den französischen Häfen Seehecht angelandet hätten, der nicht den Vorschriften der Gemeinschaftsregelung über die Mindestgröße entsprochen habe, und daß einige Küstenfischer Netze mit nicht ausreichender Maschenöffnung verwendeten. Die französische Regierung habe jedoch beschlossen, vom 15. Mai bis 1. Juli 1985 eine Informations- und Überwachungskampagne zu veranstalten. Während dieser Kampagne würden die Schleppnetze kontrolliert, die nationalen Behörden errichteten jedoch keine Protokolle gegen Zuwiderhandelnde. Die Behörden hatten Anweisung, nach dem 1. Juli 1985 gegen Fischer vorzugehen, die Schleppnetze mit erheblich geringerer Maschenöffnung als vorgeschrieben verwendeten. Schließlich müßten die Behörden angelandeten Seehecht beschlagnahmen, wenn er offensichtlich von geringerer Größe als nach den Gemeinschaftsbestimmungen vorgeschrieben sei.

Am 18. November 1986 übersandte die Kommission der französischen Regierung eine mit Gründen versehene Stellungnahme, mit der sie ihre im Aufforderungsschreiben dargelegte Ansicht bekräftigte. Die 1985 durchgeführten Prüfungen zeigten ferner, daß die 1984 festgestellten Verstöße gegen die Erhaltungsvorschriften gemäß der Gemeinschaftsverordnungen fortdauerten. Ferner könnten die Besonderheiten der handwerklichen Fischerei im Golf von Biscaya nicht die unkorrekte Anwendung der Gemeinschaftsregelung rechtfertigen; das von der französischen Regierung angekündigte Bemühen um Information der Fischer bestätige nur die Versäumnisse der nationalen Behörden. Schließlich bezeuge das Schreiben vom 28. Mai 1985 das Vorliegen innerstaatlicher Toleranzen gegenüber den Gemeinschaftsvorschriften über die Mindestgröße von Seehecht und über die Maschenöffnung der Schleppnetze.

Die französische Regierung bestritt in ihrem Antwortschreiben vom 21. Januar 1987 nicht das Vorliegen bestimmter Unzulänglichkeiten bei der Anwendung der Gemeinschaftsregelung. In bezug auf das Jahr 1984 könne jedoch ein Zeitraum von einem Jahr für die Durchführung der ersten Verord-

nung über Erhaltungsmaßnahmen angesichts der Anforderungen dieser Verordnung nicht als anomal angesehen werden. Weiter erklärt die französische Regierung das Fortbestehen bestimmter Verstöße im Jahr 1985 damit, daß einige Vorschriften dieser Verordnung insbesondere auf die Fischerei im Golf von Biscaya schwer anwendbar seien, und mit der Notwendigkeit, jede Unordnung zu vermeiden. 1986 sei ferner eine systematische Kontrollaktion durchgeführt worden, um die Einhaltung der gemeinschaftlichen Erhaltungsvorschriften zu gewährleisten. Die Ergebnisse dieser Aktion ließen sich einer Aufstellung über die im Bereich Boulogne-sur-Mer durchgeführten Kontrollen der Mindestgröße der Fische und der Maschenöffnung der Netze entnehmen.

Mit Schreiben vom 24. März 1987 und vom 14. Mai 1987 forderte die Kommission die französische Regierung auf, ihr mitzuteilen, welche Folgen die Protokolle gehabt hätten, die bei den von den Prüfern der Kommission durchgeführten Kontrollen errichtet worden seien.

Mit Schreiben vom 21. Mai 1987 und vom 29. Juli 1987 übermittelte die französische Regierung die verlangten Auskünfte. Die nationalen Behörden hätten alle festgestellten Verstöße entweder dadurch verfolgt, daß die betroffenen Fischer verwarnt worden seien, oder dadurch, daß die gegen sie erstellten Protokolle an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet worden seien.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

Die Klage der Kommission ist am 29. Februar 1988 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

Die *Kommission* beantragt,

— gemäß Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag festzustellen, daß die französische Regierung dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 3 der Verordnungen (EWG) Nr. 2057/82 und Nr. 2241/87 des Rates verstoßen hat, daß sie keine Kontrolle durchgeführt hat, die die Einhaltung der in den Verordnungen (EWG) Nr. 171/83 und Nr. 3094/86 des Rates vorgesehenen technischen Erhaltungsmaßnahmen gewährleistet;

— der Französischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die *Französische Republik* beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

Die *Kommission* führt aus, daß sowohl Artikel 1 der ersten als auch Artikel 1 der zweiten Kontrollverordnung den Mitgliedstaaten zwei Verpflichtungen auferlegten. Die erste

Verpflichtung — vorbeugender Art — bestehe darin, daß auf See und an Land Fischereifahrzeuge, die die Flagge eines Mitgliedstaats führten, zu kontrollieren seien. Die zweite — repressiver Art — schreibe vor, daß bei Verstößen gegen den Kapitän des betreffenden Fahrzeugs Straf- oder Verwaltungsverfahren einzuleiten seien. Die nationalen Behörden erfüllten ihre Aufgabe nur, wenn bei einer Kontrolle festgestellte Verstöße festgehalten und angemessen geahndet würden. Aus den Berichten der Prüfer der Kommission gehe hervor, daß alle Verstöße hinsichtlich Maschenöffnung, Netzzubehör, Beifängen und Größe des Fischs von den nationalen Kontrollbehörden nicht festgestellt worden seien, was auf unzulängliche Kontrollen zurückzuführen sei. Dies habe wiederum dazu geführt, daß gegen die Kapitäne keine Straf- oder Verwaltungsverfahren eingeleitet worden seien.

Die Kommission hebt die Schwere des der Französischen Republik zur Last gelegten Verstoßes hervor. Die anhaltende Untätigkeit der französischen Behörden auf dem Gebiet der Kontrolle habe den Fischern den Eindruck vermittelt, daß bestimmte technische Erhaltungsvorschriften nicht anwendbar seien, was sie dazu verleitet habe, weiterhin Verstöße zu begehen.

In der Klageschrift bietet die Kommission an, ihre Behauptungen mit allen zulässigen Mitteln zu beweisen. In ihrer Erwiderung fügt sie hinzu, daß sie die Berichte über die Tätigkeit ihrer Bediensteten seit 1984 zur Verfügung des Gerichtshofes halte. Diese Unterlagen müßten jedoch vertraulich bleiben, um die Wirksamkeit der zukünftigen Tätigkeit ihrer Prüfer zu gewährleisten und um die Rechte darin aufgeführter namentlich feststellbarer Dritter zu schützen.

Die Feststellungen der Prüfer der Kommission würden durch die Antworten der französischen Regierung im vorgerichtlichen Verfahren bestätigt. Zunächst beweise das Schreiben vom 28. Mai 1985, daß die Regierung ihren Dienststellen Anweisung erteilt habe, bei Verstößen gegen die Vorschriften über die Maschenöffnung der Netze, die zwischen dem 15. Mai und dem 1. Juli 1985 begangen worden seien, keine Protokolle zu errichten, und daß sie während dieses Zeitraums Zuwiderhandelnde nur aufgefordert habe, den geltenden Vorschriften nachzukommen. Ferner habe sie seit dem 1. Juli 1985 Fischer nur verfolgt, wenn sie Schleppnetze verwendet hätten, deren Maschenöffnung deutlich kleiner als vorgeschrieben gewesen sei, oder wenn sie Seehecht angelandet hätten, der offensichtlich die von der Gemeinschaftsregelung vorgeschriebene Mindestgröße nicht erreicht habe. Zweitens habe die französische Regierung erst 1986 eine systematische Aktion zur Information der Fischer und zur Ausbildung der Kontrolldienste unternommen, um die Einhaltung der technischen Erhaltungsmaßnahmen zu gewährleisten, die jedoch schon seit 1983 gegolten hätten.

Ferner sei das Vorbringen der französischen Regierung, mit dem diese darzulegen suche, daß die Kontrollen ausreichend seien, nicht schlüssig. Die Aufstellung über die 1986 im Bereich Boulogne-sur-Mer begangenen Verstöße beziehe sich nur auf zwei Arten von Verstößen, nämlich in bezug auf die Mindestgröße von Fisch und auf die Maschenöffnung der Netze, und betreffe nur Verstöße, deretwegen ein Protokoll errichtet

worden sei, während es im Vertragsverletzungsverfahren um das Vorliegen von durch die nationalen Behörden nicht festgestellten Verstößen gehe. Schließlich bezögen sich die Zahlen für die 1986 kontrollierten französischen Schiffe auf die Kontrollen, die alle betroffenen Mitgliedstaaten in den ihrer Hoheitsgewalt unterliegenden Gewässern durchgeführt hätten, und nicht nur auf die von den französischen Behörden vorgenommenen Kontrollen. Zudem beträfen diese Angaben nicht die Zone, in der die handwerkliche Fischerei ausgeübt werde, und behandelten Verstöße in bezug auf das Logbuch und die Anlandungserklärungen, die mit der Klage nicht gerügt würden. Schließlich beweise das Schreiben vom 30. Juni 1987 an die Präfekten der Küstengebiete nicht, daß die französische Regierung ihre Kontrollverpflichtungen erfüllt habe, denn in diesem Schreiben sei nur an das Vorhandensein gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften über die Maschenöffnung der Netze erinnert und deren Anwendung gerechtfertigt worden.

Schließlich weist die Kommission die von der französischen Regierung vorgebrachten Rechtfertigungsgründe zurück. Die Regierung habe sich mit Bedacht dafür entschieden, die Anwendung bestimmter in der ersten Erhaltungsmaßnahmenverordnung festgesetzter Normen, deren wissenschaftlichen Wert sie einseitig beurteilt habe, aufzuschieben. Ließe man eine derartige Rechtfertigung zu, mache man im Ergebnis die Anwendbarkeit einer in allen Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbaren und in allen Einzelheiten zwingenden Gemeinschaftsverordnung davon abhängig, wie die einzelnen Mitgliedstaaten die Zweckmäßigkeit ihrer Durchführung beurteilten. Die Unzulänglichkeiten der Kontrollen hätten nach Erlaß der zweiten Erhaltungsmaßnahmenverordnung fortbestanden. Die Möglichkeit sozialer Schwierigkeiten erlaube es einem Mitgliedstaat nicht, sich einseitig von seinen Verpflichtungen loszusagen.

Die *französische Regierung* ist mit der Kommission der Auffassung, daß die beiden Kontrollverordnungen die Mitgliedstaaten verpflichteten, Fischereifahrzeuge zu kontrollieren und festgestellte Zuwiderhandlungen zu verfolgen.

Sie habe ihre Kontrollpflichten korrekt erfüllt, und die Kommission habe das Vorliegen der geltend gemachten Vertragsverletzungen nicht bewiesen.

Zum Vorliegen der Vertragsverletzung vertritt die französische Regierung die Ansicht, daß die Kommission die Vertragsverletzungen nicht bewiesen habe, es sei denn, man halte das Vorliegen von Zuwiderhandlungen für den Beweis des Fehlens von Kontrollen. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 25. Mai 1982 in der Rechtssache 96/81 (Kommission/Niederlande, Slg. 1982, 1791) entschieden, daß es im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 169 EWG-Vertrag Sache der Kommission sei, dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, anhand deren dieser das Vorliegen der Vertragsverletzung prüfen könne, und daß sie sich hierfür nicht auf irgendeine Vermutung stützen könne. Da die Kommission nicht angebe, welche Verhaltensweisen sie genau beanstande, mache sie es dem Mitgliedstaat, dem sie eine Vertragsverletzung vorwerfe, unmöglich, vor der Einleitung eines Verfahrens beim Gerichtshof und während dieses Verfahrens zu den ihm zur Last gelegten Tatsachen Stellung zu nehmen. Insbesondere hätte die Kommission der französischen Regierung eine nicht vertrauliche Fassung der Berichte ihrer Prüfer übermitteln müssen.

Im übrigen habe die französische Regierung ihre Kontrollpflichten erfüllt. Zum einen sei die im Schreiben vom 28. Mai 1985 angekündigte Aktion zur Information und Kon-

trolle sehr wohl durchgeführt und weiter verfolgt worden, wie das Schreiben des Staatssekretärs für Meeresfragen vom 30. Juni 1987 an die Präfekten der Küstengebiete zeige. Diese Aktion sei nicht ergebnislos geblieben, denn von den 4 101 Kontrollen auf See, die französische Schiffe betroffen hätten, seien 3 646 von den französischen Behörden in ihren Gewässern durchgeführt worden. Die französischen Schiffe gehörten zu den am meisten kontrollierten in der Gemeinschaft. Diese Kontrollen hätten eine begrenzte Zahl von Verstößen gegen die Erhaltungsvorschriften ans Licht gebracht, was beweise, daß die Regelung sehr wohl angewandt werde. Ferner sei, was die Kontrollen an Land angehe, die Zahl der von den französischen Behörden festgestellten Verstöße höher als die Zahl der in mehreren anderen Mitgliedstaaten festgestellten Verstöße, was bedeute, daß die Kontrollen sehr wohl durchgeführt würden. Schließlich habe die französische Regierung ihre Pflichten zur Verfolgung von Verstößen erfüllt. So seien alle bei der Tätigkeit der Prüfer der Kommission festgestellten Verstöße tatsächlich verfolgt worden.

Im übrigen bewiesen die Schreiben der französischen Regierung die geltend gemachte Vertragsverletzung nicht. Zunächst belege das Schreiben vom 22. Januar 1985 die ernsthaften Bemühungen der französischen Behörden, die Fischer zur Einhaltung der Gemeinschaftsverordnungen insbesondere in bezug auf Beifänge und Netzzubehör zu veranlassen. Schließlich seien in dem Schreiben vom 28. Mai 1985 die Maßnahmen genannt, die der Direktor für Seefischerei durchzuführen beabsichtigt habe, um die Zahl der Verstöße gegen die Vorschriften über die Maschenöffnung der Netze und die Mindestgröße des Fischs zu verringern.

Schließlich habe sich die französische Regierung der Beachtung ihrer Gemeinschaftsverpflichtungen niemals dadurch zu entledigen gesucht, daß sie aus Zweckmäßigkeitsgründen bestimmte Vorschriften der ersten Erhaltungsmaßnahmenverordnung nicht angewandt habe. Die Unzulänglichkeit der Ergebnisse, die in bezug auf die richtige Anwendung der Vorschriften über die Maschenöffnung der Netze und der Mindestgröße des Fischs erzielt worden seien, beweise lediglich, daß diese Vorschriften schwer anwendbar seien.

IV — Frage an die Kommission und Stellungnahme der französischen Regierung

Der Gerichtshof hat die Kommission aufgefordert, ein nicht vertrauliches Schriftstück vorzulegen, das für die jeweils in Rede stehenden technischen Erhaltungsmaßnahmen die Beweismittel dafür angibt, daß die französische Regierung im fraglichen Zeitraum ihre Kontrollverpflichtungen nicht vollständig erfüllt hat.

Als Antwort hat die Kommission die Zusammenfassung der von ihren Prüfern im Anschluß an deren Tätigkeit in Frankreich von 1984 bis 1987 verfaßten Berichte, eine Aufstellung der Verstöße gegen Gemeinschaftsvorschriften über technische Erhaltungsmaßnahmen, die bei diesen Tätigkeiten festgestellt wurden, und ein Verzeichnis aller aufgesuchten Häfen vorgelegt.

Die Kommission trägt vor, daß sie sich darauf beschränkt habe, dem Gerichtshof Zusammenfassungen zu übermitteln, die ihre Dienststellen anhand der Tätigkeitsberichte für den internen Gebrauch erarbeitet hätten, da diese Zusammenfassungen zuverlässig Rechenschaft über die Feststellungen ihrer Prüfer während vier Jahren ablegten. „Um diesen Unterlagen ihren vertraulichen Charakter zu nehmen", habe sie sich jedoch

veranlaßt gesehen, alle Angaben zu beseitigen, die die unmittelbare oder mittelbare Identifizierung der betroffenen Personen ermöglicht hätten.

Die französische Regierung hat zu der Antwort der Kommission folgendes ausgeführt: Es sei nicht ihre Sache, die Gründe in Frage zu stellen, aus denen die Kommission nicht jeweils genau angegeben habe, welche Häfen wann geprüft worden seien. Dieser Umstand mache jeden Versuch, die beanstandeten Vorfälle zu bestreiten oder zu erläutern, besonders schwierig. In einem anderen Zusammenhang, nämlich in bezug auf die Beachtung des rechtlichen Gehörs der Unternehmen in Wettbewerbsangelegenheiten, habe der Gerichtshof ausgeführt, daß die Kommission auf ein Schriftstück als Beweismittel verzichten müsse, wenn sie glaube, dieses Schriftstück aus Gründen der Vertraulichkeit und der Wahrung des Geschäftsgeheimnisses dem betroffenen Unternehmen nicht vollständig übermitteln zu können (Urteil vom 25. Oktober 1983 in der Rechtssache 107/82, AEG/Kommission, Slg. 1983, 3151).

Unter Berücksichtigung der von der Kommission eingereichten Unterlagen bleibt die französische Regierung bei ihrer Meinung, daß sie ihre Verpflichtungen in bezug auf die Kontrolle der Anwendung der technischen Maßnahmen der Gemeinschaft zur Erhaltung der Fischbestände erfüllt habe.

R. Joliet
Berichterstatter