URTEIL DES GERICHTSHOFES
14. November 1989 *

In der Rechtssache 6/88

Königreich Spanien, vertreten durch den Generaldirektor für die rechtliche und institutionelle Koordinierung von Gemeinschaftsangelegenheiten, Javier Conde de Saro, und durch Abogado del Estado Rosario Silva de Lapuerta als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Spanische Botschaft, 4 und 6, boulevard Emmanuel-Servais, Luxemburg,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Rechtsberater R. C. Fischer und F. J. Santaolalla als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: G. Kremlis, Juristischer Dienst der Kommission, Centre Wagner, Luxemburg,

Beklagte,

und in der Rechtssache 7/88

Französische Republik, vertreten durch den Direktor für Rechtsangelegenheiten im Außenministerium, J.-P. Puissochet, als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Französische Botschaft, 9, boulevard Prince-Henri, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater R. C. Fischer und P. Hetsch, Juristischer Dienst der Kommission, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: G. Kremlis, Juristischer Dienst der Kommission, Centre Wagner, Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprachen: Spanisch und Französisch.

wegen Nichtigerklärung der Verordnung (EWG) Nr. 3151/87 der Kommission vom 22. Oktober 1987 über die Fangmeldungen von Fischereifahrzeugen unter der Flagge eines Mitgliedstaats, die in den Fischereigebieten bestimmter Entwicklungsländer fischen, (ABl. L 300, S. 15)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris und M. Zuleeg, der Richter T. Koopmans, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse und M. Díez de Velasco,

Generalanwalt: G. Tesauro
Kanzler: J.-G. Giraud

aufgrund des Sitzungsberichts und auf die mündliche Verhandlung vom 13. April 1989,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. Mai 1989,

folgendes

Urteil

1 Das Königreich Spanien und die Französische Republik haben mit Klageschriften, die am 11. Januar 1988 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag zwei Klagen erhoben auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 3151/87 der Kommission vom 22. Oktober 1987 über die Fangmeldungen von Fischereifahrzeugen unter der Flagge eines Mitgliedstaats, die in den Fischereigebieten bestimmter Entwicklungsländer fischen (ABl. L 300, S. 15).

2 Die Kommission erließ die streitige Verordnung auf der Grundlage der Verordnung Nr. 2241/87 des Rates vom 23. Juli 1987 zur Festlegung bestimmter Maßnahmen zur Kontrolle der Fischereitätigkeit (ABl. L 207, S. 1). Die Artikel 5 bis 9 dieser Verordnung sehen für alle Bestände oder Bestandsgruppen, die einer zuläs-

sigen Gesamtfangmenge (TAC) oder eine Quote unterliegen, Bestimmungen insbesondere über

— die Führung eines Logbuchs an Bord der Fischereifahrzeuge, in das der Kapitän die Fänge einträgt,

— die Vorlage einer Anlandeerklärung bei der Anlandung nach jeder Fahrt,

— die Unterrichtung des betroffenen Mitgliedstaats über alle Umladungen von Fisch und

— die Registrierung der Anlandungen durch die Mitgliedstaaten

vor.

3 Nach Artikel 10 der Verordnung Nr. 2241/87 können „gemäß den in Artikel 14 bestimmten Verfahren ... weitere Bestände oder Bestandsgruppen in die Artikel 5 bis 9 einbezogen werden". Nach Artikel 14 dieser Verordnung werden die Durchführungsbestimmungen unter anderem zu den Artikeln 5 bis 9 nach dem sogenannten „Verwaltungsausschuß"-Verfahren gemäß Artikel 14 der Verordnung 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) erlassen.

4 In der ersten Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung führt die Kommission aus, daß die Gemeinschaft mit einer Reihe von Entwicklungsländern Fischereiabkommen geschlossen hat, die auf dem Grundsatz eines finanziellen Ausgleichs für die eingeräumten Fischereirechte beruhen. Die zweite Begründungserwägung dieser Verordnung lautet: „Zur ordnungsgemäßen Durchführung dieser Fischereiabkommen, bei denen die Gemeinschaft für Fischereirechte hohe finanzielle Gegenleistungen erbringt und die ihr bestimmte Informationspflichten hinsichtlich der getätigten Fänge auferlegen, ist es erforderlich, daß die Kommission über die Fangergebnisse der Fischereifahrzeuge unter der Flagge eines Mitgliedstaats informiert ist, die in der Rechtshoheit des Partnerlandes unterliegenden Gewässern fischen. Es empfiehlt sich daher, die Registrierung und Mitteilung der Fangdaten zu regeln."

5 Durch die Vorschriften der streitigen Verordnung, die auf der Grundlage von Artikel 10 der Verordnung Nr. 2241/87 erlassen wurden, erstreckte die Kommission

die Anwendung der Artikel 5 bis 9 dieser Verordnung auf Bestände, die keiner TAC oder Quote unterliegen und die von Schiffen der Gemeinschaft in den der Hoheitsgewalt oder Gerichtsbarkeit der Entwicklungsländer unterliegenden Meeresgewässern aufgrund eines zwischen der Gemeinschaft und einem solchen Land geschlossenen Abkommens gefangen werden. Die streitige Verordnung sieht auch vor, daß die Mitgliedstaaten der Kommission regelmäßig die angelandeten Mengen sowie andere im Zusammenhang mit diesen Fängen erhaltene Informationen mitteilen.

6 Wegen weiterer Einzelheiten der einschlägigen Gemeinschaftsverordnungen und des Parteivorbringens wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt ist im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

7 Die Kläger machen im wesentlichen drei Nichtigkeitsgründe geltend, nämlich Unzuständigkeit der Kommission, einen offensichtlichen Beurteilungsirrtum und fehlerhafte Begründung. Zunächst ist der erste Klagegrund zu untersuchen.

8 Die spanische Regierung vertritt die Ansicht, daß Artikel 10 der Verordnung Nr. 2241/87 der Kommission keine Zuständigkeit zur Festlegung von Maßnahmen zur Kontrolle der in nicht der Gemeinschaft zugehörigen Gewässern getätigten Fänge verleihe. Der Anwendungsbereich dieser Verordnung, die ausschließlich die Überwachungsmaßnahmen regele, die für die Fangtätigkeiten in den Gemeinschaftsgewässern gälten, könne nur durch eine Verordnung des Rates erweitert werden.

9 Die französische Regierung macht geltend, daß Artikel 10 der Verordnung Nr. 2241/87 auf die Artikel 5 bis 9 dieser Verordnung verweise, die sich auf Bestände oder Bestandsgruppen bezögen, die einer TAC oder einer Quote unterlägen. Diese Vorschriften könnten also nur die Gebiete erfassen, für die solche TAC oder Quoten bestünden, was bei den Entwicklungsländern im Sinne der Verordnung Nr. 3151/87 nicht der Fall sei. Diese Verordnung könne demnach nicht als Durchführungsbestimmung zu den Artikeln 5 bis 9 der Verordnung Nr. 2241/87 im Sinne von Artikel 14 dieser Verordnung gelten.

10 Die Kommission macht zunächst geltend, daß die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften über die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereibestände und so-

mit der Vorschriften zur Kontrolle der Fangtätigkeit nicht auf die Gemeinschaftsgewässer beschränkt sei, sondern sich unabhängig davon, in welchem Gebiet sie ausgeübt würden, auf alle Fangtätigkeiten der Fischer und Fahrzeuge der Mitgliedstaaten erstrecke. Die Kommission führt als Beispiel die Verordnungen zur Festsetzung der jährlichen TAC und die Verordnung Nr. 3984/87 zur Festlegung der Fangmöglichkeiten für bestimmte Fischbestände oder -bestandsgruppen im Regelungsbereich des NAFO-Übereinkommens (Organisation für die Fischerei im Nordwestatlantik) (ABl. L 375, S. 63) an.

11 Sie tritt sodann der Ansicht entgegen, daß der Anwendungsbereich von Artikel 10 der Verordnung Nr. 2441/87 sich auf die Gewässer beschränke, für die bereits ein TAC- oder Quotensystem gelte. Nach der elften Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2241/87 seien weitere Bestände die Bestände, die keiner zulässigen Gesamtfangmenge oder Quote unterlägen. Diese Definition enthalte keine räumliche Begrenzung. Sie erstrecke sich somit auf alle Bestände oder Bestandsgruppen, die keiner TAC oder Quote unterlägen, unabhängig vom Ort ihres Fangs.

12 Schließlich entspreche die Ausdehnung der Überwachungsvorschriften auf Fänge, die von den Fahrzeugen der Gemeinschaft in den Gewässern der betreffenden Drittländer getätigt worden seien, dem Zweck der Verordnung Nr. 170/83, der darin bestehe, den Schutz der Fanggründe, die Erhaltung der biologischen Meeresschätze und ihre ausgewogene Nutzung auf einer dauerhaften Basis unter angemessenen sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen zu gewährleisten. Von den gleichen Zielen lasse sich die Gemeinschaft beim Abschluß von Fischereiabkommen mit den Entwicklungsländern leiten. Selbst wenn diese Abkommen auf anderen Mitteln zur Erhaltung beruhten, als sie die Gemeinschaft festgelegt habe, zielten sie darauf ab, die Fangtätigkeit zu beschränken, denn sie stützten sich auf den Willen des betreffenden Drittlands und die Verpflichtung der Gemeinschaft, durch eine verstärkte Zusammenarbeit eine vernünftige Bewirtschaftung, Nutzung und Erhaltung der Fischbestände dieses Staates zu fördern.

13 Vorab ist festzustellen, daß die Kommission gemäß Artikel 10 der Verordnung Nr. 2241/87, die der streitigen Verordnung Nr. 3151/87 als Rechtsgrundlage dient, ermächtigt ist, nach dem Verwaltungsausschußverfahren Durchführungsvorschriften zu erlassen, um weitere Bestände oder Bestandsgruppen in die Regelung zur Kontrolle der Fangtätigkeit nach der Verordnung Nr. 2241/87 einzubeziehen.

14 Zur Beantwortung der Frage, ob die Kommission aufgrund dieser Vorschrift befugt war, die streitige Verordnung zu erlassen, ist zuerst darauf hinzuweisen, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 25/70, Köster, Slg. 1970, 1161, Randnr. 16) bei der Auslegung von Vorschriften, mit denen Durchführungsbefugnisse verliehen werden, vom System und von der Zielsetzung dieser Vorschriften und der gesamten Regelung auszugehen ist.

15 Im vorliegenden Fall ist der Umstand zu berücksichtigen, daß die Verordnung Nr. 2241/87, die die fragliche Ermächtigungsvorschrift enthält, selbst eine Verordnung zur Durchführung einer Grundverordnung des Rates ist. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes (siehe insbesondere das Urteil des Gerichtshofes vom 16. Juni 1987 in der Rechtssache 46/86, Romkes, Slg. 1987, 2671) muß eine Durchführungsverordnung wie die Verordnung Nr. 2241/87 die wesentlichen Regelungen respektieren, die in der Grundverordnung, hier der Verordnung Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen, getroffen wurden. Die Befugnis der Kommission nach Artikel 10 der Verordnung Nr. 2241/87 ist deshalb anhand der Zielsetzung sowie im Rahmen des Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 170/83 zu beurteilen.

16 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß mit der Verordnung Nr. 170/83 eine gemeinschaftliche Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereibestände geschaffen werden sollte, die deren ausgewogene Nutzung gewährleistet. Nach Artikel 2 dieser Verordnung werden die Erhaltungsmaßnahmen anhand der verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten festgelegt und können für jede Art oder Artengruppe insbesondere die Schaffung von Fangzonen sowie eine Einschränkung des Fischereiaufwands, insbesondere durch Beschränkung der Fänge, vorsehen.

17 Nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 170/83 werden, wenn sich zeigt, daß für eine Art oder für verwandte Arten die Fangmenge begrenzt werden muß, die zulässige Gesamtfangmenge je Bestand oder Bestandsgruppe, der Anteil der Gemeinschaft hieran sowie gegebenenfalls die den Drittländern zugeteilte Gesamtfangmenge und die besonderen Bedingungen für die Fangtätigkeit jährlich festgelegt. Nach Artikel 3 Absatz 2 wird dieser Anteil um die Gesamtfangmenge der Gemeinschaft außerhalb der der Gerichtsbarkeit oder der Oberhoheit der Mitgliedstaaten unterliegenden Gewässer erhöht.

18 Gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 170/83 wird schließlich der Fanganteil der Gemeinschaft zwischen den Mitgliedstaaten so aufgeteilt, daß für jeden Mitgliedstaat eine relative Stabilität der Fischereitätigkeit bei jedem der in Betracht gezogenen Bestände gewährleistet wird.

19 Im Rahmen dieser Vorschriften kann das in der Verordnung Nr. 2241/87 vorgesehene Fangüberwachungssystem auf weitere Bestände oder Bestandsgruppen erstreckt werden. Zuerst ist somit zu prüfen, ob sich die Kommission im Rahmen der Verordnungen Nrn. 170/83 und 2241/87 des Rates gehalten hat, als sie zur Durchführung der Fischereiabkommen zwischen der Gemeinschaft und bestimmten Entwicklungsländern von den ihr durch Artikel 10 der Verordnung Nr. 2241/87 verliehenen Befugnissen Gebrauch gemacht hat.

20 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß bestimmte Fischereiabkommen, unter anderem diejenigen mit Norwegen und Schweden (siehe ABl. 1980, L 226, S. 1 und 48), durch die Verordnung Nr. 170/83 und damit die Verordnung Nr. 2241/87 durchgeführt werden. Diese Abkommen sehen nämlich vor, daß sich die Parteien in bezug auf die wechselseitigen Fischereirechte und die Bewirtschaftung der gemeinsamen lebenden Meeresschätze jährlich konsultieren. Nach diesen Konsultationen empfehlen die Delegationen ihren jeweiligen Behörden, die Fangquoten für die Fahrzeuge der jeweils anderen Partei des Abkommens festzusetzen. Die Fangquoten für die Gemeinschaftsfahrzeuge im Fanggebiet dieser Länder werden sodann nach den Artikeln 3 und 4 der Verordnung Nr. 170/83 zwischen den Mitgliedstaaten aufgeteilt (siehe zuletzt die Verordnungen Nrn. 4196/88 und 4198/88 des Rates vom 21. Dezember 1988, ABl. L 369, S. 45 und 54). Ferner gelten nach den Begründungserwägungen der letztgenannten Verordnungen für die Fangtätigkeiten der Fahrzeuge der Gemeinschaft die einschlägigen Kontrollmaßnahmen der Verordnung Nr. 2241/87.

21 Was demgegenüber die Durchführung der Fischereiabkommen mit Entwicklungsländern angeht, ist festzustellen, daß diese Abkommen, wie es in der angefochtenen Verordnung heißt, auf dem Grundsatz eines finanziellen Ausgleichs für die eingeräumten Fischereirechte beruhen. Bedingungen und Einzelheiten des finanziellen Ausgleichs sind in den Protokollen zu den Abkommen festgelegt. Diese sehen unter anderem vor, daß nur für eine begrenzte Zahl von Schiffen Fanglizenzen nach dem Abkommen ausgestellt werden. Beschließen die Behörden eines Küstenstaats aufgrund von Entwicklungen der Bestandslage Erhaltungsmaßnahmen, die die Tätigkeit der Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft berühren, so finden im Hinblick auf die Anpassung des Abkommens zwischen den Parteien Beratungen

statt. Diese Anpassung kann unter anderem darin bestehen, daß der von der Gemeinschaft zu zahlende finanzielle Ausgleich entsprechend jeder nennenswerten Einschränkung der Fischereirechte herabgesetzt wird.

22 Somit fügt sich die Durchführung bestimmter Fischereiabkommen, wie etwa der Abkommen mit Schweden und Norwegen, in den Rahmen der gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen ein, die durch die Verordnung Nr. 170/83 des Rates eingeführt wurde, während die mit den Entwicklungsländern geschlossenen Abkommen anderen Kriterien unterliegen. Demgemäß dient das durch die Verordnung Nr. 2241/87 eingeführte Fangkontrollsystem dem Ziel der Erhaltung der Fischbestände, während mit dem im Rahmen der Abkommen mit den Entwicklungsländern durch die streitige Verordnung geschaffenen System im wesentlichen ein finanzieller Zweck verfolgt wird.

23 Zweitens ist darauf hinzuweisen, daß das System der Fangkontrolle, das eng mit der gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen zusammenhängt, nicht für Fanggebiete gilt, für die keine Fangbeschränkung nach einer Gemeinschaftsverordnung oder einem von der Gemeinschaft mit Drittländern geschlossenen Abkommen besteht. Da die von der streitigen Verordnung betroffenen Gebiete im vorliegenden Fall nicht der gemeinschaftlichen TAC- oder Quotenregelung unterliegen, fallen sie nicht in den Anwendungsbereich der gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen.

24 Folglich war die Kommission unter Berücksichtigung von System und Zielsetzung der Verordnungen Nrn. 170/83 und 2241/87 nicht befugt, gemäß Artikel 10 der Verordnung Nr. 2241/87 die Anwendung bestimmter Vorschriften der Artikel 5 bis 9 der Verordnung Nr. 2241/87 auf Bestände zu erstrecken, für die keine TAC oder Quoten galten und die von Fischereifahrzeugen der Gemeinschaft in den der Hoheitsgewalt oder Gerichtsbarkeit von Entwicklungsländern unterliegenden Meeresgewässern aufgrund eines Abkommens zwischen der Gemeinschaft und einem dieser Länder gefangen werden.

25 Nach alledem greift die Rüge der Unzuständigkeit der Kommission durch, und die Verordnung Nr. 3151/87 der Kommission ist insgesamt für nichtig zu erklären, ohne daß die übrigen Klagegründe geprüft zu werden brauchen.

Kosten

26 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. In der Rechtssache 7/88 hat die französische Regierung jedoch nicht beantragt, die Kommission zur Tragung der Kosten des Verfahrens zu verurteilen. Da die Kommission unterlegen ist, sind ihr die Kosten des Verfahrens in der Rechtssache 6/88 aufzuerlegen; in der Rechtssache 7/88 hat jede Partei ihre eigenen Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Verordnung Nr. 3151/87 der Kommission vom 22. Oktober 1987 über die Fangmeldungen von Fischereifahrzeugen unter der Flagge eines Mitgliedstaats, die in den Fanggebieten bestimmter Entwicklungsländer fischen, wird für nichtig erklärt.

2) In der Rechtssache 6/88 trägt die Kommission die Kosten des Verfahrens.

3) In der Rechtssache 7/88 trägt jede Partei ihre eigenen Kosten.

Due Slynn Kakouris Zuleeg Koopmans

Joliet Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. November 1989.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

Der Präsident

O. Due