SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER vom 19. Januar 2006 [1]

1. Mit der vorliegenden Klage beantragt das Königreich Spanien die Nichtigerklärung der Artikel 3, 4 und 6 der Verordnung (EG) Nr. 1954/2003 des Rates vom 4. November 2003 zur Steuerung des Fischereiaufwands für bestimmte Fanggebiete und Fischereiressourcen der Gemeinschaft, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 685/95 und (EG) Nr. 2027/95 [2].

I — Die Verordnung Nr. 1954/2003

2. Nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates vom 20. Dezember 2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiressourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik [3] „erlässt der Rat Gemeinschaftsmaßnahmen, die die Bedingungen für den Zugang zu den Gewässern und Ressourcen und die nachhaltige Ausübung des Fischfangs regeln". Unter anderem erwähnt Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe f dieser Verordnung Maßnahmen zur „Beschränkung des Fischereiaufwands".

3. Die Verordnung Nr. 1954/2003 stellt eine dieser Maßnahmen dar. Nach ihrem Artikel 1 werden in dieser Verordnung „die Kriterien und Verfahren für eine Regelung zur Steuerung des Fischereiaufwands in den ICES-Gebieten V, VI, VII, VIII, IX und X und COPACE-Bereichen 34.1.1, 34.1.2 und 34.2.0 festgelegt".

4. Der Fischereiaufwand ist „das Produkt von Kapazität und Tätigkeit" eines Fischereifahrzeugs; bei einer Gruppe von Fischereifahrzeugen ist es „die Summe des Fischereiaufwands der einzelnen Fischereifahrzeuge der Gruppe" [4].

5. Die Begründungserwägung 2 der Verordnung Nr. 1954/2003 lautet: „Die Zugangsregelung für bestimmte Gebiete und Ressourcen gemäß den Artikeln 156 bis 166 und 347 bis 353 der Akte über den Beitritt Spaniens und Portugals [5] ist am 31. Dezember 2002 ausgelaufen. Folglich müssen bestimmte Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 685/95 des Rates vom 27. März 1995 zur Steuerung des Fischereiaufwands in bestimmten Fanggebieten und in Bezug auf

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 289, S. 1.

3 — ABl. L 358, S. 59.

4 — Artikel 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1954/2003.

5 — Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge (ABl. 1985, L 302, S. 23, konkret S. 69 ff., im Folgenden: Beitrittsakte).

bestimmte Fischereiressourcen der Gemeinschaft[6] und der Verordnung (EG) Nr. 2027/95 des Rates vom 15. Juni 1995 zur Einführung einer Regelung zur Steuerung des Fischereiaufwands in bestimmten Fanggebieten und für bestimmte Fischereiressourcen der Gemeinschaft[7] an die neue Rechtslage angepasst werden."

6. Die Begründungserwägung 3 der Verordnung Nr. 1954/2003 lautet: „Andere Vorschriften der Verordnungen (EG) Nr. 685/95 und (EG) Nr. 2027/95 zielen darauf ab, durch Einführung einer allgemeinen Regelung zur Steuerung des Fischereiaufwands einen Anstieg des Fischereiaufwands zu verhindern, und sind nicht an die Akte über den Beitritt Spaniens und Portugals geknüpft. Diese für das Fischereimanagement wichtigen Vorschriften sollten beibehalten werden."

7. Unter diesem Gesichtspunkt sieht die Begründungserwägung 4 der Verordnung Nr. 1953/2003 vor: „Um sicherzustellen, dass der derzeitige Gesamtfischereiaufwand nicht ansteigt, muss für die [in Artikel 1 aufgeführten Gebiete und Bereiche] eine neue Regelung zur Steuerung des Fischereiaufwands verabschiedet werden. Diese Regelung soll den Fischereiaufwand anhand des in diesen Fischereien im Zeitraum 1998 bis 2002 betriebenen Fischereiaufwands begrenzen."

8. Kapitel II der Verordnung Nr. 1954/2003 betrifft die entsprechende Regelung zur Steuerung des Fischereiaufwands. In diesem Kapitel lautet Artikel 3 — Maßnahmen für den Fang von Grundfischarten[8] sowie bestimmten Weichtieren und Krustentieren — der Verordnung:

„(1) Außer bei dem in Artikel 6 Absatz 1 beschriebenen Gebiet verfahren die Mitgliedstaaten wie folgt:

a) Sie ermitteln den Fischereiaufwand, der von Fischereifahrzeugen mit 15 m Länge über alles oder mehr im Zeitraum 1998 bis 2002 jährlich durchschnittlich in jedem der in Artikel 1 genannten ICES-Gebiete und COPACE-Bereiche betrieben wurde, für die Fischerei auf Grundfischarten — mit Ausnahme von Grundfischarten, die in der Verordnung (EG) Nr. 2347/2002 des Rates vom 16. Dezember 2002 mit spezifischen Zugangsbedingungen und einschlägigen Bestimmungen für die Fischerei auf Tiefseebestände[9] genannt sind — sowie für die Kammmuschel-, Taschenkrebs- und Seespinnenfischerei gemäß dem Anhang der vorliegenden Verordnung. Für die Berechnung des Fischereiaufwands wird die Fangkapazität eines Fischereifahrzeugs, als installierte Maschinenleistung, ausgedrückt in Kilowatt (kW), gemessen.

6 — Verordnung vom 27. März 1995 (ABl. L 71, S. 5).

7 — Verordnung vom 15. Juni 1995 (ABl. L 199, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 149/1999 des Rates vom 19. Januar 1999 (ABl. L 18, S. 3) geänderten Fassung.

8 — Damit werden die Arten bezeichnet, die auf dem Meeresgrund oder in dessen Nähe leben.

9 — ABl. L 351, S. 6.

b) Sie nehmen die Aufteilung des gemäß Buchstabe a in jedem ICES-Gebiet oder COPACE-Bereich ermittelten Fischereiaufwands für jede der in Buchstabe a genannten Fischereien vor.

(2) Von der Fischereiaufwandsregelung gemäß Absatz 1 bleiben die vom Rat gegebenenfalls zu erlassenden Regelungen in den Wiederauffüllungsplänen unberührt.

(3) Verabschiedet der Rat einen Wiederauffüllungsplan, der eine Steuerung des Fischereiaufwands in den Gebieten oder Bereichen gemäß Artikel 1 oder in Teilen davon umfasst, so sieht der Plan gleichzeitig alle erforderlichen Änderungen an dieser Verordnung vor.

(4) Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens am 31. Dezember 2006 einen Bericht mit einer Bewertung der Anwendung der Fischereiaufwandsregelung gemäß Absatz 1 vor. Der Rat beschließt auf der Grundlage dieses Berichts über jede erforderliche Anpassung dieser Regelung."

9. Artikel 4 — Fischereifahrzeuge bis 15 Meter Länge — der Verordnung Nr. 1954/2003 bestimmt:

„(1) Der Fischereiaufwand von Fischereifahrzeugen bis 15 m Länge über alles wird für jede Fischerei und jedes Gebiet oder jeden Bereich gemäß Artikel 3 Absatz 1 im Zeitraum 1998 bis 2002 in seiner Gesamtheit bewertet.

(2) Der Fischereiaufwand von Fischereifahrzeugen bis 10 m Länge über alles wird für jede Fischerei und jedes Gebiet oder jeden Bereich gemäß Artikel 6 Absatz 1 im Zeitraum 1998 bis 2002 in seiner Gesamtheit bewertet.

(3) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass der von diesen Fischereifahrzeugen betriebene Fischereiaufwand auf den gemäß Absatz 1 und 2 ermittelten Fischereiaufwand beschränkt bleibt."

10. Ferner enthält die Verordnung Nr. 1954/2003 eine Sonderregelung für die Steuerung des Fischereiaufwands in einem begrenzten biologisch empfindlichen Gebiet vor den irischen Küsten. In Begründungserwägung 7 dieser Verordnung heißt es hierzu: „Südlich und westlich von Irland wurde ein Gebiet ermittelt, in dem Jung-

Seehecht in hohen Konzentrationen vorkommt. Für dieses Gebiet sind besondere Beschränkungen für den Einsatz von Grundfanggeräten vorgesehen worden. Im Rahmen derselben Bestrebungen zur Bestandserhaltung sollten für dieses Gebiet innerhalb des vorstehend beschriebenen allgemeinen Systems ferner spezielle Anforderungen zur Begrenzung des Fischereiaufwands festgelegt werden. ...“

11. Die Sonderregelung für die Steuerung des Fischereiaufwands, die auf dieses in Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1954/2003 genau abgegrenzte biologisch empfindliche Gebiet angewandt wird, wird in Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung festgelegt, der lautet: „Die Mitgliedstaaten ermitteln für das in Absatz 1 festgelegte Gebiet den im Zeitraum 1998 bis 2002 jährlichen durchschnittlichen Fischereiaufwand bei Fischereifahrzeugen mit 10 m Länge über alles oder mehr für die Fischerei auf Grundfischarten — mit Ausnahme der Arten, die in der Verordnung (EG) Nr. 2347/2002 erfasst sind — sowie für die Kammmuschel-, Taschenkrebs- und Seespinnenfischerei, und nehmen die Aufteilung des so ermittelten Fischereiaufwands für jede dieser Fischereien vor.“

12. Ferner sieht Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1954/2003 vor, dass die Kommission auf der Grundlage der ihr von den Mitgliedstaaten übermittelten Angaben „dem Rat ... einen Vorschlag für eine Verordnung zur Festsetzung des höchstzulässigen jährlichen Fischereiaufwands für jeden Mitgliedstaat sowie für jedes Gebiet und jede Fischerei im Sinne der Artikel 3 und 6 [unterbreitet]“.

13. Nach Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung beschließt „[d]er Rat ... mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission ... über den höchstzulässigen jährlichen Fischereiaufwand für jeden Mitgliedstaat und für jede Fischerei“.

14. In Durchführung dieser Bestimmungen erließ der Rat die Verordnung (EG) Nr. 1415/2004 zur Festsetzung des höchstzulässigen jährlichen Fischereiaufwands für bestimmte Fanggebiete und Fischereien [10].

15. Diese Verordnung ist ebenfalls Gegenstand einer Nichtigkeitsklage des Königreichs Spanien in der Rechtssache C-442/04, die bis zur Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache ausgesetzt worden ist [11].

10 — Verordnung des Rates vom 19. Juli 2004 (ABl. L 258, S. 1).

11 — Es sei noch auf eine beim Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften eingereichte Nichtigkeitsklage der Autonomen Region Azoren hingewiesen, die die Artikel 3, 5 Absatz 1, 11, 13 Buchstabe b und 15 der Verordnung Nr. 1954/2003 betrifft (Rechtssache T-37/04, derzeit beim Gericht anhängig).

II — Die Nichtigkeitsgründe

16. Das Königreich Spanien macht gegen die Artikel 3, 4 und 6 der Verordnung Nr. 1954/2003 zwei Nichtigkeitsgründe geltend.

17. Der erste Nichtigkeitsgrund ist eine *Verletzung des Verbotes der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit.*

18. Mit seinem zweiten Nichtigkeitsgrund macht das Königreich Spanien geltend, dass der Rat durch den Erlass des Artikels 6 der Verordnung Nr. 1954/2003 einen *Ermessensmissbrauch* begangen habe.

19. Die Kommission ist in der vorliegenden Rechtssache als Streithelferin zugelassen worden [12].

12 — Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 19. Mai 2004. Im Übrigen hat der Gerichtshof mit Beschluss vom 30. September 2004 das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates der Europäischen Union vom 29. Oktober 2002, das das Königreich Spanien als Anlage 1 seiner Erwiderung vorgelegt hat, aus den Akten entfernt.

III — Beurteilung

20. Da die Nichtigkeitsklage des Königreichs Spanien nur drei Artikel der Verordnung Nr. 1954/2003 betrifft, stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit dieser Klage.

A — *Zur Zulässigkeit der Klage*

21. In der mündlichen Verhandlung hat der Gerichtshof die Parteien auf seine ständige Rechtsprechung hingewiesen, dass „die teilweise Nichtigerklärung eines Gemeinschaftsakts nur möglich ist, soweit sich die Teile, deren Nichtigerklärung beantragt wird, vom Rest des Rechtsakts abtrennen lassen“ [13].

22. Das Königreich Spanien hält seine Klage für zulässig. Es macht insbesondere geltend, dass sich sein Interesse in der vorliegenden Rechtssache auf die angefochtenen Artikel beschränke und dass der Gemeinschaftsrichter sich ganz allgemein nur zu dem äußern müsse, was der Kläger beantragt habe.

13 — Urteile vom 30. September 2003 in der Rechtssache C-239/01 (Deutschland/Kommission, Slg. 2003, I-10333, Randnr. 33) und vom 24. Mai 2005 in der Rechtssache C-244/03 (Frankreich/Parlament und Rat, Slg. 2005, I-4021, Randnr. 12). Vgl. ebenfalls in diesem Sinne Urteile vom 23. Oktober 1974 in der Rechtssache 17/74 (Transocean Marine Paint/Kommission, Slg. 1974, 1063, Randnr. 21), vom 31. März 1998 in den Rechtssachen C-68/94 und C-30/95 (Frankreich u. a./Kommission, Slg. 1998, I-1375, Randnr. 256), vom 10. Dezember 2002 in der Rechtssache C-29/99 (Kommission/Rat, Slg. 2002, I-11221, Randnr. 45) und vom 21. Januar 2003 in der Rechtssache C-378/00 (Kommission/Parlament und Rat, Slg. 2003, I-937, Randnr. 30).

23. Der Rat hegt Zweifel an der Zulässigkeit der Klage. Er macht insbesondere geltend, dass das Verhältnis der angefochtenen Artikel, also der Artikel 3, 4 und 6 der Verordnung Nr. 1954/2003, zu den anderen Artikeln dieser Verordnung zu berücksichtigen sei. Als Beispiel führt er die Artikel 7 bis 14 an, die Maßnahmen zur Durchführung der in den angefochtenen Artikeln vorgesehenen Regelungen enthielten. Wenn der Gerichtshof die Artikel 3, 4 und 6 der Verordnung Nr. 1954/2003 für nichtig erkläre, so hätten die Artikel 7 bis 14 keinen Sinn mehr, da sie die Durchführung von Maßnahmen zur Kontrolle einer Fischereiregelung beträfen, die es dann nicht mehr gebe.

24. Aus diesen Gründen sei die Klage schlecht formuliert; das Königreich Spanien hätte die Nichtigerklärung auch der Artikel 7 bis 14 der Verordnung Nr. 1954/2003 beantragen müssen.

25. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die vorliegende Klage unzulässig sei, da die Artikel 3, 4 und 6 der Verordnung Nr. 1954/2003 den Kernpunkt der neuen Regelung zur Steuerung des Fischereiaufwands darstellten und sie sich nicht vom Rest dieser Verordnung trennen ließen.

26. Ich teile die Ansicht, die der Rat und die Kommission in der mündlichen Verhandlung geäußert haben.

27. Meines Erachtens lassen sich nämlich die vom Königreich Spanien angefochtenen Artikel nicht vom Rest der Verordnung Nr. 1954/2003 trennen.

28. Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, ist das „Erfordernis der Abtrennbarkeit" der Teile, deren Nichtigerklärung beantragt worden ist, nicht erfüllt, „wenn die teilweise Nichtigerklärung eines Rechtsakts zur Folge hätte, dass der Wesensgehalt dieses Aktes verändert würde" [14].

29. In Bezug auf die Methode der Untersuchung, die hierfür anzuwenden ist, hat der Gerichtshof klargestellt, dass „die Frage, ob eine teilweise Nichtigerklärung den Wesensgehalt des angefochtenen Rechtsakts verändert, ein objektives, nicht aber ein subjektives Kriterium dar[stellt], das vom politischen Willen des jeweiligen Organs abhängig wäre, das den streitigen Rechtsakt erlassen hat" [15].

30. Konkret führt in der vorliegenden Rechtssache diese Untersuchungsmethode zu der Erwägung, dass die Nichtigerklärung der Artikel 3, 4 und 6 der Verordnung Nr. 1954/2003 geeignet ist, den Wesensgehalt der Verordnung zu verändern. Denn sowohl der Titel des Kapitels II („Regelung zur Steuerung des Fischereiaufwands") als auch der Inhalt dieses Kapitels, dem die drei angefochtenen Artikel angehören, belegen,

14 — Urteil Frankreich/Parlament und Rat, Randnr. 13. Vgl. ebenfalls in diesem Sinne die erwähnten Urteile Frankreich u. a./Kommission, Randnr. 257, Kommission/Rat, Randnr. 46, und Deutschland/Kommission, Randnr. 34.

15 — Vgl. insbesondere Urteil Deutschland/Kommission, Randnr. 37.

dass es sich um wesentliche Bestimmungen der Verordnung Nr. 1954/2003 handelt, ohne die diese keine Berechtigung mehr hätte.

31. Hierfür spricht, dass der Zweck dieser Verordnung nach ihrer Begründungserwägung 4 in der Einführung „einer neuen Regelung zur Steuerung des Fischereiaufwands" in den betroffenen ICES-Gebieten und COPACE-Bereichen besteht.

32. Diese Regelung beruht im Wesentlichen auf der Bewertung des Fischereiaufwands, der von Fischereifahrzeugen mit 15 m Länge über alles oder mehr (Artikel 3), einer Länge von bis 15 m über alles (Artikel 4) und, was das biologisch empfindliche Gebiet vor der irischen Küste angeht, durch Fischereifahrzeuge mit 10 m Länge über alles oder mehr (Artikel 6) betrieben wird, durch die Mitgliedstaaten.

33. Die Kriterien, die die Mitgliedstaaten bei dieser Bewertung zu befolgen haben, werden in den Artikeln 3, 4 und 6 der Verordnung Nr. 1954/2003 aufgeführt. Sie bestehen im Wesentlichen in der Bewertung des durchschnittlichen jährlichen Fischereiaufwands in der Zeit von 1998 bis 2002 für jedes betroffene Gebiet oder jeden betroffenen Bereich beim Fang von Grundfischarten sowie bei der Kammmuschel-, Taschenkrebs- und Seespinnenfischerei (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 6 Absatz 2) und in der Bewertung des Fischereiaufwands in seiner Gesamtheit „für jede Fischerei und jedes Gebiet oder jeden Bereich gemäß Artikel 3 Absatz 1 im Zeitraum 1998 bis 2002" (Artikel 4 Absätze 1 und 2).

34. Somit ergibt sich aus dem Wortlaut der angefochtenen Artikel, dass sie die Methode der Bewertung des Fischereiaufwands und den zu wählenden Referenzzeitraum, nämlich den Zeitraum 1998 bis 2002, festlegen, was den Kern der Verordnung Nr. 1954/2003 bildet, da diese dazu bestimmt ist, eine neue Regelung für die Steuerung des Fischereiaufwands einzuführen.

35. Dieses Ergebnis wird durch die zahlreichen Verweisungen auf die angefochtenen Artikel in den anderen Artikeln dieser Verordnung bestätigt.

36. Ich weise beispielsweise darauf hin, dass die Artikel 7 Absätze 1 und 2, 8 Absatz 3 und 11 Absätze 1 und 3 der Verordnung Nr. 1954/2003 sich auf die „in den Artikeln 3 und 6 [dieser Verordnung] genannten Fischereien" bzw. „jede Fischerei im Sinne der Artikel 3 und 6" beziehen.

37. Ferner erwähnt in Kapitel III — Kontrolle — Artikel 13 — Besondere Kontroll-

vorschriften — Buchstabe a der Verordnung Nr. 1954/2003 das „in Artikel 6 Absatz 1 der vorliegenden Verordnung festgelegte Gebiet".

38. Schließlich würden mehrere in Artikel 14 der Verordnung Nr. 1954/2003 vorgesehene Änderungen der Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 des Rates zur Einführung einer Kontrollregelung für die gemeinsame Fischereipolitik [16] gegenstandslos, wenn die Artikel 3, 4 und 6 der Verordnung Nr. 1954/2003 für nichtig erklärt würden.

39. Nach allem bin ich der Ansicht, dass die vorliegende Nichtigkeitsklage unzulässig ist, da sie sich auf die Artikel 3, 4 und 6 der Verordnung Nr. 1954/2003 bezieht, die den Kern der durch diese Verordnung eingeführten neuen Regelung betreffen.

40. Für den Fall, dass der Gerichtshof diese Meinung nicht teilen sollte, prüfe ich dennoch hilfsweise die beiden vom Königreich Spanien vorgetragenen Rügen.

16 — ABl. L 261, S. 1.

B — *Zur Rüge einer Verletzung des Verbotes der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit*

1. Vorbringen der Beteiligten

41. Zur Stützung des ersten Klagegrundes — Verletzung des Verbotes der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit — macht das Königreich Spanien geltend:

— Zum einen entspreche der in der Verordnung Nr. 1954/2003 als Grundlage für die Berechnung des Fischereiaufwands gewählte Zeitraum 1998 bis 2002 einer Zeit, in der dieser Mitgliedstaat im Unterschied zu den anderen Mitgliedstaaten wegen seines Beitritts zur Gemeinschaft einer restriktiven Regelung unterlegen habe,

— und zum anderen falle die Abgrenzung des biologisch empfindlichen Gebietes, für das eine besondere Regelung des Fischereiaufwands gelte, mit dem früheren Gebiet der so genannten „Irish Box" zusammen, in der für das Königreich Spanien ebenfalls eine restriktive Regelung gegolten habe.

42. Ganz allgemein vertritt das Königreich Spanien die Ansicht, dass die Übergangsregelung, der es wegen seines Beitritts zur Gemeinschaft unterlegen habe, am 31. Dezember 2002 abgelaufen sei und dass die neue Verordnung nicht den Zeitraum 1998 bis 2002 als Referenzzeitraum hätte wählen dürfen. Denn indem der Rat in der Verordnung Nr. 1954/2003 diesen Zeitraum für die Zwecke der Bewertung des Fischereiaufwands gewählt habe, habe er die Diskriminierung aufrechterhalten, die in der vor dieser Verordnung geltenden Regelung bestanden habe.

43. Das Königreich Spanien ist ferner der Ansicht, dass der Rat die aufgrund der Bestimmungen der Beitrittsakte besondere Lage der spanischen Flotte nicht berücksichtigt habe, was eine Verletzung des Verbotes der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstelle.

44. Der Rat, unterstützt von der Kommission, vertritt dagegen die Ansicht, dass die in der Verordnung Nr. 1954/2003 vorgesehene Regelung nicht diskriminierend sei. Die Beschränkung des Fischereiaufwands, der nach Maßgabe des von jeder nationalen Flotte in jedem Gebiet und jedem Bereich und für jede Fischerei im Zeitraum 1998 bis 2002 betriebenen Aufwands bewertet worden sei, gelte für sämtliche Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit.

45. Im Übrigen sei das zeitliche Kriterium, das der Rat in dieser Verordnung verwendet habe, gerechtfertigt, angemessen und stehe im rechten Verhältnis zu dem verfolgten Zweck, der darin bestehe, zum Fortbestand der Fischereiressourcen durch Verringerung der Fangtätigkeit der Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft in den westlichen Gewässern beizutragen.

46. Was schließlich die Sonderregelung zur Steuerung des Fischereiaufwands in dem biologisch empfindlichen Gebiet, das in Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1954/2003 festgelegt sei, angehe, so bemerkt der Rat, dass das betreffende Gebiet nicht mit der „Irish Box" verwechselt werden dürfe, die in den Verordnungen Nrn. 685/95 und 2027/95 erwähnt sei, denn das biologisch empfindliche Gebiet stelle weniger als ein Viertel des Umfangs der „Irish Box" dar, und ein erheblicher Teil dieses Gebietes liege außerhalb desjenigen, das die „Irish Box" abdecke. Selbst wenn im Übrigen weitere zu schützende empfindliche Gebiete bestünden, mache dies den Schutz des in Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1954/2003 erwähnten Gebietes nicht sinnlos.

2. Würdigung

47. Ich bin der Ansicht, dass der Rat beim Erlass der Verordnung Nr. 1954/2003 und insbesondere der Artikel 3, 4 und 6 dieser Verordnung den Gleichheitssatz oder das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, wie sie allgemein durch Artikel 12 EG und, im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, durch Artikel 34 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG gewährleistet werden, nicht verletzt hat.

48. Nach ständiger Rechtsprechung besteht eine Diskriminierung in der Anwendung unterschiedlicher Vorschriften auf gleiche Sachverhalte oder in der Anwendung derselben Vorschrift auf unterschiedliche Sachverhalte [17].

49. Ist jedoch die unterschiedliche Behandlung gleicher Sachverhalte oder die Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte objektiv gerechtfertigt, so kann sie nicht als diskriminierend eingestuft werden [18].

50. Das Königreich Spanien macht geltend, es befinde sich im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten in einer besonderen Lage und hätte daher nicht der gleichen Regelung zur Steuerung des Fischereiaufwands wie diese anderen Staaten unterworfen werden dürfen.

51. Sicherlich unterlag das Königreich Spanien seit seinem Beitritt zur Gemeinschaft einer Regelung, die bestimmte Beschränkungen des Zugangs zu den Gemeinschaftsgewässern und zu ihren Ressourcen enthielt. Um die wesentlichen Umrisse dieser Regelung und die fortschreitende Integration des Königreichs Spanien in die allgemeine Regelung der Steuerung des Fischereiaufwands richtig zu erfassen, ist zu ermitteln, wie sich die auf diesen Mitgliedstaat angewandten Bestimmungen entwickelt haben.

52. Die Beitrittsakte legte in den Artikeln 156 bis 166 die Regelung für den Zugang zu den Gemeinschaftsgewässern und zu ihren Ressourcen durch die Fischereifahrzeuge fest, die die spanische Flagge führen. Diese Regelung beschränkte die Fangmöglichkeiten, die diesen Fahrzeugen in bestimmten Gebieten und Bereichen der Gemeinschaftsgewässer offen standen. Beispielsweise bestimmt Artikel 157 der Beitrittsakte: „Die Fangtätigkeit darf nur von den in den Artikeln 158, 159 und 160 genannten Fischereifahrzeugen in den darin bestimmten Zonen und unter den darin festgelegten Bedingungen ausgeübt werden." Artikel 158 sieht zu diesem Zweck die Erstellung einer Namensliste für 300 Fischereifahrzeuge vor, denen gestattet werden kann, ihre Fangtätigkeit in den ICES-Abteilungen Vb, VI, VII, VIIIa, b und d auszuüben, und setzt die Bedingungen für die gleichzeitige Anwesenheit von Schiffen dieser Liste in den erwähnten Gebieten fest. Artikel 158 Absatz 1 a. E. enthält ferner eine Ausnahme für den Zugang zu der als „Irish Box" bezeichneten Zone.

53. Nach Artikel 166 der Beitrittsakte gilt die Regelung der Artikel 156 bis 164, einschließlich etwaiger Anpassungen nach Artikel 162 durch den Rat, bis zum Ablauf des in Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 170/83 [19] genannten Zeitraums

17 — Vgl. u. a. Urteile vom 23. Februar 1983 in der Rechtssache 8/82 (Wagner, Slg. 1983, 371, Randnr. 18), vom 13. November 1984 in der Rechtssache 283/83 (Racke, Slg. 1984, 3791, Randnr. 7), vom 29. April 1999 in der Rechtssache C-311/97 (Royal Bank of Scotland, Slg. 1999, I-2651, Randnr. 26) und vom 25. Oktober 2001 in der Rechtssache C-120/99 (Italien/Rat, Slg. 2001, I-7997, Randnr. 80).

18 — Urteil vom 9. September 2004 in der Rechtssache C-304/01 (Spanien/Kommission, Slg. 2004, I-7655, Randnrn. 31 ff.).

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

weiter. Diese Bestimmung, die später in Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 [20] aufgenommen wurde, bezieht sich auf den Zeitraum, der am 31. Dezember 2002 abgelaufen ist.

54. Gemäß Artikel 162 der Beitrittsakte erließ der Rat in Bezug auf das Königreich Spanien die Verordnung (EG) Nr. 1275/94 über die Anpassungen der in den Kapiteln „ Fischerei" der Akte über den Beitritt Spaniens und Portugals vorgesehenen Regelung [21].

55. Nach der Begründungserwägung 3 dieser Verordnung müssen die neuen Bestimmungen zur Anpassung der durch die Beitrittsakte vorgesehenen Regelung in „voller Übereinstimmung mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand und insbesondere dem Grundsatz der relativen Stabilität sowie mit den Ausnahmen vom Grundsatz des freien Zugangs zu den Gewässern, die in der Verordnung [Nr. 3760/92] vorgesehen sind, ... die vollständige Einbeziehung Spaniens und Portugals in die allgemeine Regelung der gemeinsamen Fischereipolitik ermöglichen". Im gleichen Sinne heißt es in der vierten und der fünften Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1275/94: „Mit dem freien Zugang zu den Gewässern muss eine Begrenzung des Fischereiaufwands im Hinblick auf eine Anpassung der Fangmittel an die vorhandenen Ressourcen einhergehen", denn „diese Anpassungen dürfen weder zu einer Erhöhung des Gesamtumfangs des derzeitigen Fischereiaufwands in den einzelnen ICES- und COPACE-Zonen führen noch die Fischereiressourcen schädigen, für die eine mengenmäßige Begrenzung der Fänge gilt".

56. Daher bestimmt Artikel 1 der Verordnung Nr. 1275/94: „Ab 1. Januar 1996 werden die in den Artikeln 156 bis 166 und 347 bis 353 der Akte über den Beitritt Spaniens und Portugals vorgesehenen Regelungen für den Zugang zu den Gewässern und Ressourcen nach Maßgabe der folgenden Artikel angepasst und in die in den Artikeln 3 und 4 dieser Verordnung vorgesehenen Gemeinschaftsmaßnahmen, die für alle Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft gelten, eingegliedert." Ferner sieht Artikel 3 Absatz 1 dieser Verordnung vor: „Der Rat erlässt ... die Gemeinschaftsmaßnahmen zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zu den Zonen und Ressourcen, für die nach den Artikeln 156 bis 166 und 347 bis 353 der Beitrittsakte Sonderregelungen gelten. Diese Maßnahmen schließen Begrenzungen des Grades der Befischung ein." Schließlich bestätigt Artikel 3 Absatz 3 dieser Verordnung, dass bei diesen Bestimmungen „der Grundsatz der Nichterhöhung des Fischereiaufwands zu beachten [ist]".

57. Gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 1275/94 erließ der Rat die Verordnung Nr. 685/95 zur Steuerung des Fischereiaufwands in bestimmten Fanggebieten und in Bezug auf bestimmte Fischereiressourcen

20 — Verordnung des Rates vom 20. Dezember 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Fischerei und die Aquakultur (ABl. L 389, S. 1). Diese Verordnung hebt die Verordnung Nr. 170/83 auf und ersetzt sie. Sie wurde wiederum durch die Verordnung Nr. 2371/2002 aufgehoben und ersetzt.

21 — Verordnung des Rates vom 30. Mai 1994 (ABl. L 140, S. 1).

der Gemeinschaft. In Artikel 1 dieser Verordnung werden „die ab 1. Januar 1996 geltenden Kriterien und Verfahren zur Einführung eines Systems zur Steuerung des Fischereiaufwands in den ICES-Gebieten Vb, VI, VII, VIII, IX und X und in den COPACE-Gebieten 34.1.1, 34.1.2 und 34.2.0 festgelegt".

58. Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 685/95 sieht vor: „Die Mitgliedstaaten berechnen unter Zugrundelegung der gemeinschaftlichen Kriterien für die Berechnung des Fischereiaufwands in Anhang II für jede der in Anhang I genannten Grundfischereien den erforderlichen Fischereiaufwand." In Bezug auf die „Irish Box" sieht Artikel 3 Absatz 5 dieser Verordnung vor, dass die betroffenen Mitgliedstaaten den Fischereiaufwand in diesem Gebiet auf der Grundlage des derzeitigen Umfangs der Fangtätigkeit ihrer Fischereifahrzeuge, jedoch ausgenommen für Schiffe unter spanischer Flagge, berechnen. Zudem heißt es im letzten Satz dieses Artikels, dass die „Zahl der Fischereifahrzeuge unter spanischer Flagge in [der ‚Irish Box'] ... höchstens 40 betragen [darf]".

59. Ferner erließ der Rat gemäß Artikel 6 der Verordnung Nr. 685/95 die Verordnung Nr. 2027/95, die für jeden Mitgliedstaat den jährlichen höchsten Fischereiaufwand je Fischerei festsetzt.

60. Schließlich erließ der Rat unter Berücksichtigung des Ablaufs der Regelung für den Zugang zu bestimmten Fischereigebieten, -bereichen und -ressourcen, die in der Beitrittsakte festgelegt worden war, am 31. Dezember 2002 die Verordnung Nr. 1954/2003, die in Artikel 15 die Aufhebung der Verordnungen Nrn. 685/95 und 2027/95 vorsieht.

61. Diese Beschreibung der Regelung der Steuerung des Fischereiaufwands, die für das Königreich Spanien gilt, zeigt, dass dieser Mitgliedstaat von seinem Beitritt bis zum 31. Dezember 2002 bestimmten Beschränkungen im Bereich des Zugangs zu bestimmten Fischereigebieten, -bereichen und -ressourcen unterlag.

62. Sie belegt auch, dass die Lage des Königreichs Spanien nach und nach derjenigen der anderen Mitgliedstaaten angeglichen wurde, und zwar im Wesentlichen seit dem Erlass der Verordnungen Nrn. 1275/94 und 685/95, wobei bis zum Ablauf des Übergangszeitraums bestimmte Besonderheiten beibehalten wurden.

63. So wies im Referenzzeitraum 1998 bis 2002, der in der Verordnung Nr. 1954/2003 berücksichtigt wurde, die Lage des Königreichs Spanien bestimmte im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten besondere Merkmale auf, wie die Beschränkung der spanischen Fischereifahrzeuge, die gleichzeitig in der „Irish Box" anwesend sein durften, auf 40.

64. Daher ist zu prüfen, ob die Anwendung gemäß den Artikeln 3, 4 und 6 der Verordnung Nr. 1954/2003 eben der Regelung der Steuerung des Fischereiaufwands, die für die anderen Mitgliedstaaten gilt und die im Wesentlichen auf der Berücksichtigung des in der Zeit von 1998 bis 2002 betriebenen Fischereiaufwands beruht, objektiv gerechtfertigt ist.

65. Zu allererst sei bemerkt, dass die Verordnung eine Methode der Bewertung des Fischereiaufwands anwendet, die auf einem objektiven Kriterium, nämlich dem Fischereiaufwand, der tatsächlich in einem vor kurzem verstrichenen, repräsentativen Zeitraum betrieben wurde, beruht. Dieser Referenzzeitraum ist für alle Mitgliedstaaten der gleiche. Wie der Rat dargetan hat, gilt die in den Artikeln 3, 4 und 6 der Verordnung Nr. 1954/2003 vorgesehene Beschränkung des Fischereiaufwands nach Maßgabe des Fischereiaufwands, der von jeder nationalen Flotte in jedem Bereich und jedem Gebiet in der Zeit von 1998 bis 2002 betrieben wurde, für sämtliche Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit.

66. Ich denke, dass das vom Rat für die Begrenzung des Fischereiaufwands verwendete Kriterium des in einem vorhergehenden, vor kurzem verstrichenen Zeitraum betriebenen Aufwands nicht nur objektiv, sondern im Hinblick auf die Gewährleistung der Dauerhaftigkeit der Fischbestände gerechtfertigt ist.

67. Denn die Neuregelung der Steuerung des Fischereiaufwands, die durch die Verordnung Nr. 1954/2003 eingeführt wurde, bezweckt gerade, „sicherzustellen, dass der derzeitige Gesamtfischereiaufwand nicht ansteigt“ [22]. Im Übrigen hat der Gemeinschaftsgesetzgeber mehrfach hervorgehoben, dass der Grundsatz der relativen Stabilität der Fischfangtätigkeit zu wahren ist [23].

68. Das Ziel der „allgemeinen Beschränkung des Fischereiaufwands“ [24] erfordert die Aufrechterhaltung des höchstzulässigen jährlichen Fischereiaufwands nach Arten, Gebieten, Fischerei und nach Mitgliedstaat. In diesem Zusammenhang sei bemerkt, dass die Begründungserwägung 5 der Verordnung Nr. 1415/2004, die der Festsetzung des höchstzulässigen jährlichen Fischereiaufwands je Mitgliedstaat und für sämtliche Fanggebiete und Fischereien, der in den Artikeln 3 und 6 der Verordnung Nr. 1954/2003 geregelt wird, dient, bestimmt, dass dieser Aufwand „festgesetzt werden [sollte], indem der Gesamtfischereiaufwand [der Schiffe unter der Flagge eines Mitgliedstaats] in dem Fünfjahreszeitraum 1998 bis 2002 durch fünf geteilt wird“.

69. Unter diesen Voraussetzungen erscheint es mir in Anbetracht des Zieles, den Fischereiaufwand nicht zu erhöhen, gerechtfertigt, 2003 für alle Mitgliedstaaten eine

22 — Begründungserwägung 4 der Verordnung Nr. 1954/2003.

23 — Vgl. insbesondere dritte Begründungserwägung und Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1275/94 sowie die dritte Begründungserwägung und Artikel 3 Absatz 2 Ziffer iii der Verordnung Nr. 685/95.

24 — Begründungserwägung 5 der Verordnung Nr. 1954/2003.

Regelung vorzusehen, die diesen Aufwand auf den Aufwand beschränkt, den jeder Mitgliedstaat bei den betroffenen Fischereien in der Zeit von 1998 bis 2002 betrieb.

70. Nach allem bin ich der Ansicht, dass die allgemeine Regelung der Steuerung des Fischereiaufwands, die in den Artikeln 3 und 4 der Verordnung Nr. 1954/2003 vorgesehen ist, nicht als diskriminierend eingestuft werden kann.

71. Was schließlich das in Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1954/2003 beschriebene biologisch empfindliche Gebiet angeht, so geht aus den Akten hervor, dass die Überschneidung dieses Gebietes mit der „Irish Box" begrenzt ist, da das biologisch empfindliche Gebiet weniger als die Hälfte der „Irish Box" abdeckt [25]. Daher lässt sich die Ansicht nicht halten, dass die Beschränkungsregelung, der Spanien nach der Verordnung Nr. 685/95 in der Zeit von 1998 bis 2002 in der „Irish Box" unterlag, durch Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1954/2003 zum Nachteil dieses Mitgliedstaats verlängert worden wäre. Zudem beruht die Methode der Bewertung des Fischereiaufwands in dem von diesem Artikel erfassten biologisch empfindlichen Gebiet auf einem objektiven Kriterium, nämlich dem Fischereiaufwand, den Fischereifahrzeuge mit 10 m Länge über alles oder mehr im Zeitraum von 1998 bis 2002 jährlich durchschnittlich betrieben haben, und dieses Kriterium scheint mir zudem in Anbetracht des Zieles der Beschränkung des Fischereiaufwands in einem Gebiet mit hoher Konzentration von Jung-Seehechten gerechtfertigt.

72. Daher bin ich der Ansicht, dass die erste Rüge — Verletzung des Verbotes der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit — unbegründet und daher zurückzuweisen ist.

C — Zur Rüge, der Rat habe einen Ermessensmissbrauch begangen, als er Artikel 6 der Verordnung Nr. 1954/2003 erließ

1. Vorbringen der Beteiligten

73. Mit diesem zweiten Klagegrund rügt das Königreich Spanien, dass der Rat durch den Erlass von Artikel 6 der Verordnung Nr. 1954/2003 einen Ermessensmissbrauch begangen habe, da das wirkliche Ziel der Begrenzung des biologisch empfindlichen Gebietes nicht die Erhaltung der Jung-Seehechte sei, sondern die Verlängerung der Beschränkungen, denen seine Flotte bereits in der „Irish Box" unterlegen habe.

74. Wenn das angestrebte Ziel wirklich der Erhalt der Jung-Seehechte gewesen wäre,

25 — Vgl. die Karten in der Anlage zur Gegenerwiderung des Rates und zum Streithilfeschriftsatz der Kommission.

hätten gleiche Maßnahmen wie in Artikel 6 der Verordnung Nr. 1954/2003 auf andere Gebiete westlicher Gewässer angewandt werden müssen. Im Übrigen regele sich der Erlass dieser Art technischer Maßnahmen nach der Verordnung (EG) Nr. 850/98 des Rates vom 30. März 1998 zur Erhaltung der Fischereiressourcen durch technische Maßnahmen zum Schutz von jungen Meerestieren [26].

75. Der Rat ist dagegen zum einen der Ansicht, dass die Möglichkeit, Maßnahmen des Verbotes oder der zeitweiligen Einstellung der Fischerei auf eine bestimmte Art im Rahmen der Verordnung Nr. 850/98 zu beschließen, keinen Einfluss auf die Rechtmäßigkeit oder Angebrachtheit der angefochtenen Maßnahmen habe, und zum anderen, dass die Verordnung Nr. 1954/2003 Artikel 37 EG zur Rechtsgrundlage habe, der auch im Fall der Einbeziehung einer technischen Maßnahme zum Erhalt der Jung-Seehechte im Rahmen der Verordnung Nr. 850/98 als solche verwendet worden sei. Somit habe der Rat kein besonderes Verfahren umgangen.

76. Die Kommission macht geltend, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber über einen weiten Ermessensspielraum verfüge, wenn er eine komplexe wirtschaftliche Situation zu bewerten habe, wie es bei der gemeinsamen Fischereipolitik der Fall sei. Zudem berücksichtige die Sonderregelung für die Steuerung des Fischereiaufwands im biologisch empfindlichen Gebiet die starke Konzentration von Jung-Seehechten in diesem Gebiet; die Zielsetzung dieser Regelung bestehe darin, dieses Gebiet dadurch zu schützen, dass die Höchstgrenze für den Fischereiaufwand, die für die westlichen Gewässer festgesetzt werde, in diesem Gebiet nicht erreicht werde. Schließlich sei der Umstand, dass es andere biologisch empfindliche Gebiete geben könne oder dass andere Maßnahmen denkbar seien, nicht geeignet, darzutun, dass der Rat einen Ermessensmissbrauch begangen habe oder dass er die Grenzen seines Ermessensspielraums offensichtlich überschritten habe.

2. Würdigung

77. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ist „eine Rechtshandlung nur dann ermessensmissbräuchlich, wenn aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien anzunehmen ist, dass sie ausschließlich oder zumindest vorwiegend zu anderen als den angegebenen Zwecken oder mit dem Ziel erlassen worden ist, ein Verfahren zu umgehen, das der Vertrag speziell vorsieht, um die konkrete Sachlage zu bewältigen“ [27].

78. Mit dem Rat und der Kommission denke ich nicht, dass der Erlass des Artikels 6 der

26 — ABl. L 125, S. 1.

27 — Vgl. insbesondere Urteile vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88 (Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnr. 24) und vom 22. November 2001 in der Rechtssache C-110/97 (Niederlande/Rat, Slg. 2001, I-8763, Randnr. 137).

Verordnung Nr. 1954/2003 einen Ermessensmissbrauch seitens des Rates darstellt.

79. Zum einen hat das Königreich Spanien nicht dargetan, dass die Sonderregelung der Steuerung des Fischereiaufwands, die für das biologisch empfindliche Gebiet gilt, hauptsächlich zu einem anderen Zweck als dem erlassen worden sei, die Erhaltung der Jung-Seehechte zu fördern.

80. Zum anderen meine ich, dass weder der Umstand, dass technische Maßnahmen zum Schutz des Nachwuchses von Meeresorganismen auch unter eine andere Verordnung fallen können, noch der Umstand, dass andere biologisch empfindliche Gebiete vorhanden sein können, im vorliegenden Fall einen Ermessensmissbrauch seitens des Rates belegt.

81. Somit ist der zweite Klagegrund des Königreichs Spanien als unbegründet zurückzuweisen.

IV — Ergebnis

82. Nach allem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Nichtigkeitsklage des Königreichs Spanien für unzulässig zu erklären und dem Kläger die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen sowie zu entscheiden, dass die Kommission ihre eigenen Kosten zu tragen hat.

83. Hilfsweise schlage ich dem Gerichtshof vor, die Nichtigkeitsklage des Königreichs Spanien abzuweisen und der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen, und zu entscheiden, dass die Kommission ihre eigenen Kosten trägt.