SCHLUSSANTRÄGE DER FRAU GENERALANWALT CHRISTINE STIX-HACKL

vom 21. März 2002 [1]

I — Einführung

1. Ebenso wie in der Rechtssache C-454/99 — betreffend die Fischereiwirtschaftsjahre 1985 bis 1988 und 1990 [2] — richtet sich das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren gegen das Verhalten der britischen Stellen bei der Verwaltung der Fischfangquoten, nunmehr betreffend die Jahre 1991 bis 1996. Die Kommission rügt im Wesentlichen, dass die britischen Stellen die Fischereitätigkeit im Hinblick auf die bevorstehende Ausschöpfung bestimmter Quoten nicht rechtzeitig und wirkungsvoll unterbunden hätten, sodass die jeweiligen von der Kommission aufgeführten Fangquoten in diesen Jahren überschritten worden seien.

2. Die britische Regierung trägt im Wesentlichen vor, dass die Kommission ihrer Beweisführungspflicht im Hinblick auf die von ihr behaupteten Vertragsverletzungen nicht nachgekommen sei, ohne dabei jedoch die in den betreffenden Wirtschaftsjahren von der Kommission gerügten Überfischungsfälle insgesamt zu bestreiten. In der vorliegenden Rechtssache stellt sich demnach, ebenso wie in der Rechtssache C-454/99, vor allem auch die Frage der Beweislastverteilung.

3. Der Gerichtshof hat sich zu dieser Frage bereits in seinem Urteil vom 1. Februar 2001 in der Rechtssache C-333/99 [3] geäußert. Es wird daher unter Beachtung der Besonderheiten der vorliegenden Rechtssache vorrangig zu untersuchen sein, ob die Kommission den dort festgehaltenen Anforderungen an ihre Beweisführungspflicht genügt hat.

II — Rechtlicher Rahmen

4. Die gemeinschaftliche Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen ergibt sich aus mehreren Verordnungen. Sie soll dem Schutz der Fanggründe, der Erhaltung der biologischen Meeresschätze und der Gewährleistung ihrer ausgewogenen Nutzung auf

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Siehe hiezu meine Schlussanträge vom 5. März 2002.

3 — Kommission/Frankreich (Slg. 2001, I-1025). Siehe auch meine Schlussanträge vom 11. Oktober 2001 in den verbundenen Rechtssachen C-418/00 und C-419/00 (Kommission/Frankreich, zurzeit anhängig) und vom 5. März 2002 in der Rechtssache C-454/99 (zitiert in Fußnote 2).

einer dauerhaften Basis unter angemessenen sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen dienen [4].

5. Sowohl die Verordnung Nr. 170/83 als auch die Verordnung Nr. 3760/92 sehen die Festlegung der zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen Bestandserhaltungsmaßnahmen vor. Diese Maßnahmen können insbesondere eine Beschränkung der Fangmengen umfassen [5].

6. Nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 170/83 werden, wenn sich zeigt, dass die Fangmenge einer bestimmten Art begrenzt werden muss, jährlich 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 festgelegt. Die Verordnung Nr. 3760/92 enthält entsprechende Bestimmungen.

7. Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 bestimmt u. a.:

„Die Mitgliedstaaten legen in Übereinstimmung mit den geltenden Gemeinschaftsbestimmungen die Einzelheiten für die Nutzung der ihnen zugeteilten Quoten fest. ...“

8. Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3760/92 formuliert diese Verpflichtung wie folgt:

„Die Mitgliedstaaten teilen in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften und der Gemeinsamen Fischereipolitik der Kommission jedes Jahr die von ihnen festgelegten Kriterien für die Aufteilung und die Einzelheiten für die Nutzung der ihnen zugeteilten Fangrechte mit.“

9. Titel I der Verordnung Nr. 2241/87 des Rates [6] lautet „Inspektion und Kontrolle der Fischereifahrzeuge und ihrer Tätigkeiten“. Dessen Artikel 1 Absatz 1 konkretisiert die Verpflichtung aus Artikel 5

4 — Siehe Artikel 1 der Verordnung (EWG) 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). Siehe auch Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 des Rates vom 20. Dezember 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Fischerei und die Aquakultur (ABl. L 389, S. 1), welche die erstgenannte Verordnung zum 1. Jänner 1993 ersetzt hat.

5 — Artikel 2 Absätze 2, 3 und 11 der Verordnung Nr. 170/83; Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 8 der Verordnung Nr. 3760/92.

6 — ... vom 23. Juli 1987 zur Festlegung bestimmter Maßnahmen zur Kontrolle der Fischereitätigkeit (ABl. L 207, S. 1).

Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 wie folgt:

„... jeder Mitgliedstaat [überwacht] in seinem Gebiet und in den Meeresgewässern unter seiner Hoheitsgewalt oder Gerichtsbarkeit die Ausübung des Fischfangs und der damit zusammenhängenden Tätigkeiten. Er kontrolliert die Fischereifahrzeuge und alle Tätigkeiten, durch deren Überwachung die Durchführung dieser Verordnung nachgeprüft werden kann, einschließlich der Anlandung, des Verkaufs und der Einlagerung von Fisch sowie der Registrierung von Anlandung und Verkäufen."

10. Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2241/87 sieht u. a. vor:

„Die Kontrolle und Überwachung nach Artikel 1 wird von jedem Mitgliedstaat eigenverantwortlich durch eine von ihm eingesetzte Aufsichtsbehörde durchgeführt.

Bei Durchführung der ihnen übertragenen Aufgabe sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass die Bestimmungen und Maßnahmen von Artikel 1 eingehalten werden. Es ist so vorzugehen, dass unzumutbare Störungen der normalen Fischereitätigkeit vermieden werden. ..."

11. Zum 1. Jänner 1994 wurde die Verordnung Nr. 2241/87 durch die Verordnung Nr. 2847/93 [7] ersetzt. Ihr Titel I lautet „Kontrolle und Überwachung der Fischereifahrzeuge und ihrer Tätigkeiten". Artikel 2 Absatz 1 übernimmt im Wesentlichen die Regelung des Artikels 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2241/87. Artikel 2 Absatz 4 sieht ferner vor:

„Im Interesse einer möglichst wirksamen und gleichzeitig wirtschaftlichen Kontrolle koordinieren die Mitgliedstaaten ihre Überwachungstätigkeit. Sie können zu diesem Zweck gemeinsame Inspektionsprogramme aufstellen, die es ihnen gestatten, Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft in den in Absatz 1 und 3 genannten Gewässern zu kontrollieren. Sie treffen Maßnahmen, die einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch zwischen ihren zuständigen Stellen und mit der Kommission ermöglichen."

12. Die Einstellung der Fischerei unterliegt den Bestimmungen des Artikels 11 der Verordnung Nr. 2241/87 bzw. des Artikels 21 der Verordnung Nr. 2847/93. Die zwei ersten Absätze des dem Titel III „Verbot von Fischereitätigkeiten" zugeordneten Artikels 11 der Verordnung Nr. 2241/87 sehen Folgendes vor:

„(1) Alle Fänge von Beständen oder Bestandsgruppen, die einer Quotenregelung

7 — Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 des Rates vom 12. Oktober 1993 zur Einführung einer Kontrollregelung für die gemeinsame Fischereipolitik (ABl. L 261, S. 1).

unterliegen, durch Fischereifahrzeuge, welche die Flagge eines Mitgliedstaats führen oder in einem Mitgliedstaat registriert sind, werden unabhängig vom Anlandeort von der Quote in Abzug gebracht, die dem betreffenden Mitgliedstaat für den jeweiligen Bestand oder die jeweilige Bestandsgruppe zugeteilt ist.

(2) Jeder Mitgliedstaat setzt den Zeitpunkt fest, an dem aufgrund der Fänge aus einem Bestand oder einer Bestandsgruppe, die einer Quotenregelung unterliegen, durch Fischereifahrzeuge, welche die Flagge dieses Mitgliedstaats führen oder in diesem Mitgliedstaat registriert sind, die diesem für den Bestand oder die Bestandsgruppe zugeteilte Quote als ausgeschöpft gilt. Er untersagt von diesem Zeitpunkt an bis auf weiteres den Fang von Fischen dieses Bestands oder dieser Bestandsgruppe durch diese Fischereifahrzeuge sowie die Aufbewahrung an Bord, das Umladen und die Anlandung von Fängen, die nach diesem Zeitpunkt gemacht worden sind, und legt einen Zeitpunkt fest, bis zu dem das Umladen und die Anlandungen oder die letzten Mitteilungen über die Fänge noch möglich sind. Diese Maßnahme wird unverzüglich der Kommission mitgeteilt, welche die anderen Mitgliedstaaten hiervon unterrichtet."

13. Die ersten zwei Absätze des Artikels 21 der Verordnung Nr. 2847/93 aus ihrem Titel IV „Regelung und Einstellung des Fischfangs" entsprechen weitgehend den Bestimmungen des Artikels 11 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 2241/87.

14. Schließlich ergeben sich die Verpflichtungen der zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf Straf- und Verwaltungssanktionen aus Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2241/87 bzw. aus der Nachfolgebestimmung des Artikels 31 der Verordnung Nr. 2847/93.

15. Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2241/87 lautet:

„Stellen die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats als Ergebnis einer gemäß Absatz 1 durchgeführten Überwachung oder Kontrolle fest, dass die bestehenden Vorschriften hinsichtlich der Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen nicht eingehalten worden sind, so leiten sie gegen den Kapitän des betroffenen Schiffes oder gegen jeden anderen Verantwortlichen ein Straf- oder Verwaltungsverfahren ein."

16. Artikel 31 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 2847/93 sieht seinerseits vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die geeigneten Maßnahmen, einschließlich der Einleitung eines Straf- oder Verwaltungsverfahrens gemäß ihren nationalen Rechtsvorschriften, gegen die verantwortlichen natürlichen oder juristischen Personen getroffen werden, falls — insbesondere als Ergebnis einer gemäß dieser Verordnung durchgeführten Kontrolle oder Inspektion — festgestellt wird, dass die Regeln der gemeinsamen Fischereipolitik nicht eingehalten worden sind.

(2) Die gemäß Absatz 1 eingeleiteten Verfahren müssen geeignet sein, in Übereinstimmung mit den einschlägigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften den wirtschaftlichen Gewinn aus dem Verstoß den Verantwortlichen, die ihn erzielt haben, zu entziehen oder Folgen zu haben, die der Schwere des Verstoßes angemessen sind und von weiteren Verstößen dieser Art abschrecken."

17. Artikel 31 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2847/93 enthält weiters einen nicht abschließenden Sanktionskatalog.

III — Sachverhalt, Verfahren und Anträge

A — *Sachverhalt und Verfahren*

18. Die Kommission wirft dem Vereinigten Königreich im Wesentlichen mehrere Fälle der Überschreitung der diesem Mitgliedstaat für verschiedene Fischbestände zugewiesenen Fangquoten in den Jahren 1991 bis 1994 sowie in den Jahren 1995 und 1996 vor. Diese Fälle ließen nach ihrer Ansicht den Rückschluss zu, dass die nationalen Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen den Anforderungen der gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen nicht entsprechen.

19. Dieser Vorwurf wurde mit Mahnschreiben vom 19. März 1998 betreffend die Jahre 1991 bis 1994 und mit Mahnschreiben vom 19. Februar 1999 betreffend die Jahre 1995 und 1996 erhoben. Die britische Regierung beantwortete diese Schreiben am 20. Mai 1998 bzw. am 4. Mai 1999.

20. Am 26. August 1999 richtete die Kommission zwei mit Gründen versehene Stellungnahmen im Sinne von Artikel 226 EG an das Vereinigte Königreich, da sie weiterhin der Ansicht war, dass die britischen Behörden es unterlassen hätten, geeignete Maßnahmen zur Lösung der Probleme, die Gegenstand ihrer Vorwürfe sind, zu treffen. Mit zwei Schreiben vom 2. Dezember 1999 antwortete die britische Regierung darauf.

21. Die Kommission stützt ihre Vorwürfe auf tabellarische Übersichten, die sowohl den Mahnschreiben als auch den mit Gründen versehenen Stellungnahmen und der Klage beigefügt worden sind und in jedem Jahr auf der Grundlage der von den britischen Behörden übermittelten Daten erstellt worden sein sollen. Diese Tabellen zeigen für jedes in Rede stehende Jahr die von Überfischungsfällen betroffenen Bestände und Bereiche.

22. Nach Ansicht der Kommission belegen diese Tabellen, dass das Vereinigte Königreich gegen seine entsprechenden Verpflichtungen verstoßen habe. Zunächst hätte das Vereinigte Königreich nicht — oder jedenfalls nicht rechtzeitig — die erforderlichen Maßnahmen getroffen, um Quotenüberschreitungen überhaupt zu vermeiden. Ferner hätte das Vereinigte Königreich die Fortsetzung der Fangtätigkeiten auch nach Anordnung ihrer Einstellung nicht unterbunden. Das Vereinigte Königreich habe weiters keine Verfahren gegen die Verantwortlichen eingeleitet.

23. In den Antwortschreiben zu den Mahnschreiben hat das Vereinigte Königreich einen Teil der von der Kommission zugrunde gelegten Zahlen bestritten. Die Makrelenfänge im Bereich IV seien nach Ansicht der britischen Regierung in den Jahren 1991, 1993 und 1994 viel geringer gewesen, als dies aus den tabellarischen Angaben der Kommission hervorgeht. Auch die Kabeljaufänge in den Bereichen I und II b seien 1996 geringer gewesen als angegeben. Daraus folge, dass in diesen vier Jahren keine Überfischung der betreffenden Bestände stattgefunden habe.

24. Das Vereinigte Königreich erklärt diese Unterschiede mit neuen Erkenntnissen, die seine Stellen veranlasst hätten, die Daten zu korrigieren. Hingegen ist die Kommission der Meinung, dass solche Datenänderungen nach Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens nicht mehr zu berücksichtigen sind. Das Vereinigte Königreich macht dagegen geltend, dass es bereits mit Schreiben vom 25. April 1996 und vom 23. Dezember 1997 — und damit vor Eröffnung der Vertragsverletzungsverfahren — auf diese neuen Erkenntnisse hingewiesen hätte. In ihrer Erwiderung betont die Kommission, dass es bei der Würdigung der Einhaltung der entsprechenden Vorschriften nur auf die ursprünglichen Daten ankommen kann. Ungeachtet ihrer Richtigkeit stellen diese Daten nämlich die Grundlage der Entscheidungen darüber, ob Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der Quoten zu treffen sind oder nicht, dar.

25. Die Kommission weist weiters darauf hin, dass sich das Vereinigte Königreich im Vorverfahren auf praktische Schwierigkeiten bei der Quotenverwaltung, wie ungünstige Witterungsverhältnisse oder zeitliche Verzögerungen zwischen Anlandungen und Abgabe der Anlandeerklärungen, berufen hätte.

26. Das Vereinigte Königreich habe zudem die fehlende Einleitung von Straf- oder Verwaltungsverfahren gegen die für Verstöße Verantwortlichen damit erklärt, dass Untersagungen nach nationalem Recht nur für die Zukunft Geltung hätten. Es sei daher unmöglich gewesen, Fischer aufgrund einer Tätigkeit vor Wirksamwerden der Untersagungsanordnung zu verklagen. Die Anlandungen, die nach Anordnung der

Untersagung registriert worden sind, hätten aber eben Fänge betroffen, die vor Wirksamwerden der Untersagungsanordnung getätigt worden seien.

27. Die Kommission weist schließlich auf ihre anhängige Klage in der Rechtssache C-454/99 betreffend die Jahre 1985 bis 1988 und 1990 und auf ihr Vorhaben hin, ein Vertragsverletzungsverfahren betreffend das Fischereiwirtschaftsjahr 1997 einzuleiten. Das Vereinigte Königreich betont, dass andere Verfahren keinen Einfluss auf den Ausgang des vorliegenden Verfahrens haben können. Die Kommission räumt in ihrer Erwiderung zwar ein, dass der vorliegende Fall im Lichte seiner eigenen Umstände zu beurteilen ist, betont jedoch, dass er in einen Gesamtzusammenhang zu stellen ist.

B — *Klageanträge*

28. Da die Kommission aufgrund der Antworten der britischen Behörden auf die mit Gründen versehenen Stellungnahmen der Ansicht ist, dass das Vereinigte Königreich in den Jahren 1991 bis 1996 jeweils nicht für die Einhaltung der gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen gesorgt habe, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

29. In ihrer bei der Kanzlei des Gerichtshofes am 30. November 1999 eingereichten Klage beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften,

1. festzustellen, dass das Vereinigte Königreich in jedem der Jahre 1991 bis 1996 dadurch gegen seine Verpflichtungen aus i) Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 170/83 oder Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 (ab 1. Jänner 1993) und Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2241/87 oder Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 (ab 1. Jänner 1994), ii) Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2241/87 oder Artikel 21 der Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 und iii) Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2241/87 oder Artikel 31 der Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 verstoßen hat, dass es

   — nicht die geeigneten Einzelheiten für die Nutzung der ihm zugeteilten Quote festgelegt hat,

   — nicht die nach den einschlägigen Gemeinschaftsverordnungen erforderlichen Inspektionen und anderen Kontrollen durchgeführt hat,

   — bei Ausschöpfung der Quote nicht den Fischfang bis auf weiteres untersagt hat und

— keine Verwaltungs- oder Strafverfahren gegen die Kapitäne der gegen die Verordnungen verstoßenden Schiffe oder andere für einen solchen Verstoß Verantwortliche eingeleitet hat;

2.dem Vereinigten Königreich die Kosten aufzuerlegen.

30. Das Vereinigte Königreich beantragt, die Klage als unbegründet zurückzuweisen und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

IV — Rechtliche Würdigung

31. Bei sämtlichen Klagegründen gehen die Ansichten der Parteien darüber auseinander, ob die Kommission die von ihr behaupteten Pflichtverletzungen hinreichend nachgewiesen hat. Vor einer Prüfung der einzelnen Klagegründe ist daher auf die Frage der Beweislastverteilung in Vertragsverletzungsverfahren betreffend die Einhaltung der gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen einzugehen.

A — *Allgemeiner Teil zur Beweislastverteilung*

1. Parteienvortrag

32. Die britische Regierung trägt vor, dass die Klageanträge der Kommission angesichts der geltend gemachten Einzelfälle zu allgemein sind.

33. Die Kommission habe darüber hinaus nicht für jedes Jahr dargelegt, dass die behaupteten Verletzungen des Gemeinschaftsrechts tatsächlich stattgefunden haben, obwohl sie die Beweislast dafür trage. Die Einhaltung der Beweislastverteilungsgrundsätze sei aber umso wichtiger, als die Verurteilung eines Mitgliedstaats in einem Verfahren nach Artikel 226 EG eine Verurteilung zu einer Geldstrafe gemäß Artikel 228 EG nach sich ziehen kann.

34. Die Kommission habe weiters die von ihr behaupteten Überfischungsfälle nicht

bewiesen, da sie übersehen habe, dass das Vereinigte Königreich die von ihr in diesem Zusammenhang herangezogenen Zahlen bestreitet.

35. Die Kommission stellt in ihrer Erwiderung fest, dass das Vereinigte Königreich in der Klagebeantwortung nicht bestritten habe, dass sich im betreffenden Zeitraum Fälle erheblicher Überfischung ereignet haben. Es hätte nämlich 27 von den von der Kommission geltend gemachten 31 Fällen nicht bestritten.

36. Weiters vertritt die Kommission die Ansicht, dass der Nachweis einer Pflichtverletzung betreffend die Einrichtung eines funktionsfähigen Kontrollsystems für die Einhaltung der Quoten bereits dadurch erbracht sei, dass die gemeinschaftsrechtlichen Ziele durch die Maßnahmen des betreffenden Mitgliedstaats nicht erreicht werden konnten und dass diese Verfehlung nicht auf unvorhersehbare Ursachen zurückgehe. Darüber hinaus könne es nicht der Kommission obliegen, die ihrer Ansicht nach erforderlichen Maßnahmen im Einzelnen aufzuführen.

2. Würdigung

37. Die Frage der Beweislastverteilung wurde bereits im Urteil vom 1. Februar 2001 in der Rechtssache C-333/99 klargestellt. Demgemäß zeigen „[d]ie Höhe dieser Zahlen und die Wiederholung der durch sie beschriebenen Situation ..., dass die Fälle der Überfischung nur möglich waren, weil die französischen Behörden ihren Kontrollpflichten nicht nachgekommen sind. Die Behauptung der französischen Regierung, die Kommission habe sich nur auf eine bloße Vermutung gestützt, ist somit nicht begründet." [8]

38. In meinen Schlussanträgen in der Rechtssache C-454/99 habe ich dargelegt, inwiefern diese Rechtsprechung sowohl dem allgemeinen Grundsatz der Beweislastverteilung in Vertragsverletzungsverfahren als auch den Besonderheiten der gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen angemessen Rechnung trägt. Zur Vermeidung von Wiederholungen sei daher hier auf diese Ausführungen verwiesen [9].

39. Für den vorliegenden Fall ergibt sich daher, dass die im Einzelnen von der Kommission darzulegende Wiederholung von Fällen erheblicher Überfischung geeignet ist, eine Verletzung der Verpflichtungen aus der gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen zu charakterisieren.

40. Der Gerichtshof hat darüber hinaus nicht den Nachweis verlangt, dass die

8 — Urteil zitiert in Fußnote 3, Randnr. 35.
9 — Zitiert in Fußnote 2, Nrn. 45 ff.

Überfischungsfälle nicht auf unvorhersehbare Ereignisse zurückgehen. Das entsprechende Vorbringen der Kommission kann wohl nur dahin gehend verstanden werden, dass die Mitgliedstaaten zwar grundsätzlich einen Erfolg bzw. ein Ergebnis schulden — nämlich die Einhaltung der ihnen zugewiesenen Quoten —, dass sie sich aber im Falle der Nichteinhaltung durch den Nachweis unvorhersehbarer Ereignisse, wohl im Sinne höherer Gewalt, entlasten könnten.

41. Mithin ist hier festzuhalten, dass dem Vorwurf der britischen Regierung, wonach die von der Kommission ins Feld geführten Einzelfälle keinen Schluss über generelle Verletzungen der Verpflichtungen aus der gemeinschaftlichen Regelung zuließen, nicht gefolgt werden kann.

42. Weiters kann es für den Erfolg der Feststellungsklage der Kommission nicht auf die Zahl der Überfischungsfälle im Einzelnen ankommen. Der Gerichtshof hat nämlich nicht darüber zu befinden, wie viele Überfischungsfälle sich ereignet haben, sondern darüber, inwieweit die Wiederholung von Überfischungsfällen den Schluss zulässt, dass der betreffende Mitgliedstaat gegen die ihm obliegenden Verpflichtungen verstoßen hat. Entgegen der Auffassung der britischen Regierung ist es daher grundsätzlich ohne Belang, ob einzelne Zahlen umstritten sind, solange die Kommission den Nachweis einer Wiederholung der Überfischungsfälle während des gesamten in Rede stehenden Zeitraums durch eine Auflistung dieser Fälle dargelegt hat.

43. Die Möglichkeit der Verhängung von finanziellen Sanktionen nach Artikel 228 EG ist nicht geeignet, den dem Urteil vom 1. Februar 2001 zugrunde gelegten Ansatz in Frage zu stellen. Ausgehend von der Prämisse, dass die Mitgliedstaaten ein Ergebnis — in Gestalt einer Einhaltung der ihnen zugewiesenen Fischfangquoten — schulden, stellt es keine Abkehr vom Grundsatz der prinzipiellen Beweispflichtigkeit der Kommission hinsichtlich Verletzungen der Mitgliedstaaten dar, wenn ihr die Möglichkeit eröffnet wird, die Unzulänglichkeiten der nationalen Kontrollsysteme durch den Nachweis wiederholter Überfischungsfälle darzulegen. Damit steht der genannte Ansatz im Einklang mit der Reichweite der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen.

44. Es ist daher nun auf die einzelnen Klagegründe einzugehen.

B — *Keine Festlegung geeigneter Modalitäten für die Nutzung der Fangquoten*

1. Parteienvortrag

45. Die Kommission trägt vor, dass das Vereinigte Königreich dadurch gegen seine

Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 sowie — ab dem 1. Jänner 1993 — aus Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3760/92 verstoßen habe, dass es keine Modalitäten für eine geeignete Nutzung der Fangquoten festgelegt hätte. Nach ihrer Ansicht sei es Sache der Mitgliedstaaten, hinreichend differenzierte Modalitäten festzulegen, um den mit den Fangtätigkeiten auch außerhalb der Gewässer der Gemeinschaft einhergehenden Schwierigkeiten Rechnung zu tragen. Die Mitgliedstaaten seien ferner zur Kontrolle der Einhaltung dieser Modalitäten verpflichtet gewesen.

46. Da die britischen Fischer die ihnen zugewiesenen Quoten erwiesenermaßen häufig überschritten hätten, seien die von den britischen Behörden festgelegten Modalitäten ungeeignet gewesen oder sei deren Einhaltung von diesen Behörden nicht kontrolliert worden. Die im fraglichen Zeitraum geltenden Bestimmungen des nationalen Rechts hätten insbesondere nicht sichergestellt, dass die Anlandeerklärungen oder die Daten aus den Logbüchern unverzüglich verwertet werden. Sie hätten ebenso wenig eine rechtzeitige Anordnung der Einstellung der Fangtätigkeit — unter Berücksichtigung der bereits gefangenen, aber noch nicht angelandeten Mengen sowie der zeitlichen Verschiebung zwischen Einstellungsanordnung und deren Wirksamwerden — ermöglicht. Die Kommission bemerkt ergänzend, dass es dem Vereinigten Königreich 1998 und 1999 gelungen sei, durch den Erlass von stringenten Maßnahmen diese Probleme tatsächlich zu lösen.

47. Die britische Regierung macht entsprechend ihrer allgemeinen Verteidigungslinie [10] geltend, dass die von der Kommission gerügten Einzelfälle eine allgemeine Feststellung einer Verletzung der betreffenden Bestimmungen nicht rechtfertigen könnten.

48. Die britische Regierung trägt hiezu zunächst vor, dass das auf eine unzulässige Vermutung einer Vertragsverletzung hinauslaufen würde [11]. In seinem Urteil vom 20. März 1990 in der Rechtssache C-62/89 [12] hätte der Gerichtshof die Rüge der Kommission, welche ebenfalls eine Verletzung des Artikels 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 zum Gegenstand hatte, unter Hinweis darauf zurückgewiesen, dass sich die Kommission auf das Vorbringen beschränkt hat, allein schon die Quotenüberschreitung lasse erkennen, dass die genannten Bestimmungen nicht beachtet worden seien.

49. Für den Fall, dass sich eine Verletzung der einschlägigen Bestimmungen aus den Quotenüberschreitungen herleiten ließe, betont das Vereinigte Königreich, dass mehrere von der Kommission gerügte Überfischungsfälle eine Überschreitung von weniger als 5 % der betreffenden Quote ausmachen würden. Nach Artikel 3

10 — Siehe oben, Nrn. 32 ff.

11 — Sie beruft sich in diesem Zusammenhang auf das Urteil vom 10. September 1996 in der Rechtssache C-61/94 (Kommission/Deutschland, Slg. 1996, I-3989, Randnr. 61), wonach „die Kommission im Rahmen eines Verfahrens nach Artikel 169 EG-Vertrag verpflichtet [ist], das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen, und ... sich hierfür nicht auf irgendeine Vermutung stützen [kann]".

12 — Kommission/Frankreich (Slg. 1990, I-925, Randnrn. 35 bis 38).

Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 847/96 [13] „[dürfen] die Fänge der Mitgliedstaaten... die zulässigen Anlandungen um bis zu 5 % überschreiten". Unter Berücksichtigung dieser Regel habe die Kommission im betreffenden Zeitraum nur zwei bis sechs Fälle erheblicher Überfischung pro Jahr tatsächlich nachgewiesen. Daraus sei zu schließen, dass die Überfischungsfälle als isolierte Einzelfälle zu betrachten seien, welche nicht den Schluss zuließen, dass das britische Kontrollsystem insgesamt mangelhaft gewesen sei.

50. Die Kommission weist in ihrer Erwiderung darauf hin, dass der betrachtete Zeitraum vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 847/96 liege. Im Übrigen hätte die britische Regierung 23 Fälle erheblicher Überfischung [14] während des gesamten betrachteten Zeitraums nicht bestritten, was für den Nachweis einer Verletzung der einschlägigen Bestimmungen genügen würde.

51. Zur Frage, ob die Daten betreffend die vier bestrittenen Überfischungsfälle nachträglich korrigiert werden konnten, trägt die Kommission vor, dass das Vereinigte Königreich die Notwendigkeit einer Korrektur während des Vorverfahrens weder begründet noch anhand von Unterlagen bewiesen hätte. Im Übrigen beruft sich die Kommission auf den Grundsatz der Rechtssicherheit, der ihrer Ansicht nach berührt wäre, wenn der betreffende Mitgliedstaat durch eine nachträgliche Korrektur seiner ursprünglichen Angaben die Möglichkeit hätte, die ihm zugewiesenen Quoten in den darauf folgenden Jahren im Rahmen der nunmehr geltenden mehrjährigen Quotenverwaltung durch Minderung der zu übertragenden Überfischungsmengen nachträglich zu erhöhen.

2. Würdigung

52. Dem Urteil vom 1. Februar 2001 in der Rechtssache C-333/99 [15] ist zu entnehmen, dass die Kommission eine Verletzung der Verpflichtung aus Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83, nämlich Modalitäten für die geeignete Nutzung der Fangquoten festzulegen, dadurch nachweisen kann, dass sie eine Wiederholung von Fällen erheblicher Überfischung darlegt. In diesem Zusammenhang hat sich der Gerichtshof ausdrücklich auf das Urteil vom 20. März 1990 in der Rechtssache C-62/89 [16] bezogen und betont, dass die nach letzterem Urteil detailliert aufzuführenden Tatsachen im substanziierten Vorbringen der Kommission zur Wiederholung der Überfischungsfälle bestehen.

53. Im vorliegenden Fall ist zwischen den Parteien unbestritten, dass sich in jedem

13 — Verordnung (EG) Nr. 847/96 des Rates vom 6. Mai 1996 zur Festlegung zusätzlicher Bestimmungen für die jahresübergreifende Verwaltung der TACs und Quoten (ABl. L 115, S. 3).

14 — Von den 31 von der Kommission gerügten Fällen bestritt das Vereinigte Königreich die zugrunde gelegten Zahlen in vier Fällen (siehe oben, Nr. 35). Das Vorbringen der britischen Regierung hinsichtlich der Verordnung Nr. 847/96 betrifft vier weitere Fälle.

15 — Zitiert in Fußnote 3.

16 — Zitiert in Fußnote 12.

Jahr mehrere Überfischungsfälle ereignet haben. Daran ändert der Hinweis der britischen Regierung auf Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 847/96 nichts, da diese Verordnung keine Anwendung auf die hier betrachteten Fischereiwirtschaftsjahre findet [17]. Ergänzend sei angemerkt, dass die durch diese Verordnung eröffnete Möglichkeit einer „Glättung" der Fangstatistiken durch mehrjährige Verwaltung der zulässigen Gesamtfangmengen (TACs) und Quoten die Feststellung einer Überfischung nicht berührt [18].

54. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht entscheidungserheblich, dass auch die Zahlen zu einzelnen Überfischungsfällen Gegenstand des Rechtsstreits sind.

55. Ergänzend ist festzuhalten, dass das Vereinigte Königreich durchaus den Nachweis hätte erbringen können, dass die Zahlen der Kommission den tatsächlichen Gegebenheiten nicht entsprechen. Die Kommission bemerkt zwar zu Recht, dass die nachträgliche Korrektur der Daten die Beurteilung der Einhaltung einzelner Pflichten aus der gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen nicht beeinflussen kann, da sowohl die nationalen Stellen als auch die Stellen der Kommission ihre Entscheidung auf der Grundlage aktueller Daten zu treffen haben. Es ist somit zwar denkbar, dass ein Mitgliedstaat etwa wegen Untätigkeit angesichts bevorstehender Ausschöpfungen einzelner Fangquoten verurteilt wird, weil die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Daten auf das Bevorstehen der Ausschöpfung hindeuteten. In diesem Zusammenhang ist allerdings angesichts der Pflichtintensität [19] (also dem Erreichen eines Ergebnisses in Gestalt der Einhaltung der zugewiesenen Quoten) von der Geltung eines Vorsorgegrundsatzes, um dieses ergebnisorientierte Ziel zu erreichen, auszugehen. Davon zu trennen ist die Frage, ob sich eine Überfischung tatsächlich ereignet hat.

56. Damit ist dem Antrag der Kommission stattzugeben und festzustellen, dass das Vereinigte Königreich dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 und Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3760/92 verstoßen hat, dass es keine geeigneten Modalitäten für die Nutzung der ihm für die Fischereiwirtschaftsjahre 1991 bis 1996 zugeteilten Quoten festgelegt hat.

17 — Nach Artikel 6 der Verordnung ist sie am 1. Jänner 1997 in Kraft getreten.

18 — Artikel 3 Absatz 2 2. Satz der Verordnung Nr. 847/96 stellt ausdrücklich fest: „Diese Fänge gelten jedoch im Hinblick auf die Abzüge nach Artikel 5 als eine Überschreitung der zulässigen Anlandungen."

19 — Siehe oben, Nr. 40.

C — *Zum Fehlen von Kontrollmaßnahmen nach Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2241/87 und Artikel 2 der Verordnung Nr. 2847/93*

1. Parteienvortrag

57. Die Kommission macht geltend, dass Artikel 1 der Verordnung Nr. 2241/87 und, für den Zeitraum ab dem 1. Jänner 1994, Artikel 2 der Verordnung Nr. 2847/93 den Mitgliedstaaten präzisere Verpflichtungen im Hinblick auf die Einhaltung der gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen auferlegen würden, als die Verordnungen Nr. 170/83 und Nr. 3760/92. Nach ihrer Ansicht hätten die in Anwendung dieser Artikel getroffenen Maßnahmen sicherstellen sollen, dass die Fischer den zuständigen Behörden sämtliche Fänge mitteilen [20]. Ferner hätten diese Maßnahmen eine rasche Analyse dieser Daten ermöglichen sollen, um gegebenenfalls rechtzeitig die Einstellung der Fangtätigkeit für einen bestimmten Bestand zwecks Vermeidung einer Quotenüberschreitung anordnen zu können.

58. Die Kommission leitet aus dem Versuch des Vereinigten Königreichs, eine nachträgliche Korrektur seiner Daten durch die Kommission zu erreichen, ab, dass das vom Vereinigten Königreich in den Jahren 1991 bis 1996 verwendete System ungeeignet war, genaue Daten über den Stand der Fänge zu liefern.

59. Das Vereinigte Königreich wendet sich gegen diese Schlussfolgerung der Kommission und bestreitet unter Hinweis auf die getroffenen Maßnahmen eine Verletzung seiner Verpflichtungen aus den genannten Bestimmungen.

2. Würdigung

60. Vorauszuschicken ist, dass der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache C-333/99 die Verletzung der Verpflichtungen aus Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2241/87 in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 geprüft hat [21]. Der Gerichtshof wendete dabei die bereits erwähnten Beweislastverteilungsgrundsätze an [22]. Entgegen der Behauptung der britischen Regierung können somit aus der Wiederholung der Überfischungsfälle sehr wohl Schlüsse im Hinblick auf die Einhaltung der Verpflichtungen aus den genannten Be-

20 — Entsprechend der Verordnung (EWG) Nr. 2807/83 der Kommission vom 22. September 1983 zur Festlegung der Einzelheiten der Aufzeichnung von Informationen über den Fischfang durch die Mitgliedstaaten (ABl. L 276, S. 1).

21 — Urteil zitiert in Fußnote 3; eine Verletzung des Artikels 2 der Verordnung Nr. 2847/93 erübrigte sich, da das Vertragsverletzungsverfahren lediglich die Jahre 1988 und 1990 betraf.

22 — Siehe oben, Nrn. 37 ff.

stimmungen gezogen werden. Nach Aktenlage ist anzunehmen, dass die Kommission eine Wiederholung von Überfischungsfällen während des Betrachtungszeitraums nachgewiesen hat [23].

61. Der Kommission ist weiters darin beizupflichten, dass die Forderung der britischen Regierung an die Kommission, eine nachträgliche Korrektur der ihr vorliegenden Daten vorzunehmen, gegen die Einhaltung der Verpflichtungen aus den genannten Bestimmungen spricht. In meinen Schlussanträgen in der Rechtssache C-454/99 [24] habe ich bereits den Stellenwert zuverlässiger Daten über den Fischfang im Rahmen der Ziele der gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen hervorgehoben [25]. Erfasst der Mitgliedstaat seiner eigenen Aussage nach unzuverlässige Daten, so liegt es nahe anzunehmen, dass er die Mitteilungsverpflichtung der Fischer nicht ordnungsgemäß kontrolliert hat. Es ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, dass der betreffende Mitgliedstaat um die Korrektur unrichtiger Daten bemüht ist; dies sollte aber auch zu einem Zeitpunkt geschehen, zu dem eine Verwendung der korrigierten Daten zwecks Bewirtschaftung der Fischereiressourcen noch möglich ist.

62. Die Kommission hat damit hinreichend nachgewiesen, dass die Wiederholung von Überfischungsfällen in den Jahren 1991 bis 1996 auf eine unzureichende Kontrolle zurückzuführen ist. Darüber hinaus hat sie darauf hingewiesen, dass in mehreren Fällen keine nationale Anordnung zur Einstellung der Fangtätigkeit erfolgt ist und in jenen Fällen, wo eine solche Anordnung erfolgt ist, die Anlandungen auch nach dieser Anordnung fortgesetzt wurden. Dies spricht ebenfalls gegen eine Erfüllung der Kontrollpflichten des Mitgliedstaats, zumal Probleme, wie von der Kommission hervorgehoben [26], später offenbar einer Lösung zugeführt werden konnten. Schließlich hat das Vereinigte Königreich selbst zugegeben, dass ein Teil seiner Daten korrekturbedürftig war, sodass daraus geschlossen werden kann, dass die britischen Behörden in diesen Fällen über keine zuverlässigen Daten zwecks rechtzeitiger Anordnung der Einstellung der Fangtätigkeit verfügten. Die Kommission hat mithin eine Verletzung der Verpflichtungen aus Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2241/87 und Artikel 2 der Verordnung Nr. 2847/93 hinreichend substanziiert nachgewiesen.

63. Festzuhalten ist daher, dass das Vereinigte Königreich dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2241/87 und Artikel 2 der Verordnung Nr. 2847/93 verstoßen hat, dass es nicht durch ausreichende Kontrolle des Fischfangs und angemessene Inspektion der Anlandungen und der Registrierung

23 — Siehe auch oben, Nr. 53.

24 — Zitiert in Fußnote 2.

25 — Siehe dort insbesondere Nr. 69.

26 — Siehe oben, Nr. 46.

von Fängen die Einhaltung der gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen überwacht hat.

D — *Zur verspäteten Einstellung der Fangtätigkeit*

1. Parteienvortrag

64. Die Kommission trägt vor, dass das Vereinigte Königreich dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 11 der Verordnung Nr. 2241/87 und, für den Zeitraum beginnend am 1. Jänner 1994, aus Artikel 21 der Verordnung Nr. 2847/93 verstoßen hat, dass es bei Ausschöpfung der Quote nicht den Fischfang bis auf weiteres untersagt hat. Es folge aus den Urteilen vom 20. März 1990 in der Rechtssache C-62/89 [27] und vom 31. Jänner 1991 in der Rechtssache C-244/89 [28], dass die Mitgliedstaaten gehalten sind, rechtzeitig alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Überschreitung der betreffenden Quoten zu verhindern, damit die Einhaltung der den Mitgliedstaaten zwecks Erhaltung der Fischereiressourcen zugeteilten Quoten sichergestellt wird. Ferner ergebe sich aus diesen Urteilen, dass sich der betreffende Mitgliedstaat nicht auf praktische Schwierigkeiten zur Rechtfertigung der Nichterfüllung der ihm obliegenden Verpflichtungen berufen könne.

65. Die britische Regierung trägt dagegen vor, dass Abweichungen zwischen den von der Kommission zugrunde gelegten Zahlen und ihren eigenen, zum betreffenden Zeitpunkt verfügbaren Zahlen, nicht auszuschließen seien. Dies gehe einerseits auf das Datenerfassungssystem, andererseits auch insbesondere auf Anlandungen in Drittstaaten zurück, die dem Vereinigten Königreich durch die Kapitäne mitgeteilt werden, während die Kommission über Zahlen zuständiger Stellen in den jeweiligen Staaten verfügt. Im Übrigen hält die britische Regierung die von der Kommission beantragte Feststellung für zu allgemein, zumal sie im betreffenden Zeitraum die Einhaltung einer ganz überwiegenden Anzahl von Quoten sichergestellt habe.

66. In ihrer Erwiderung bekräftigt die Kommission ihre Vorwürfe und merkt an, dass in einzelnen Fällen die Anordnung zur Einstellung der Fangtätigkeit erst mehrere Wochen nach Ausschöpfung der betreffenden Quoten wirksam wurde, was in diesen Fällen zeige, dass Maßnahmen nicht rechtzeitig ergriffen worden seien.

2. Würdigung

67. Nach der gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofes [29] sind die Mitglied-

27 — Zitiert in Fußnote 12.

28 — Kommission/Frankreich (Slg. 1991, I-163).

29 — Siehe nur das Urteil vom 1. Februar 2001 in der Rechtssache C-333/99 (zitiert in Fußnote 3), m. w. N.

staaten nach Artikel 11 der Verordnung Nr. 2241/87 verpflichtet, schon vor Ausschöpfung der Quoten zwingende Maßnahmen zu ergreifen, um jede Fangtätigkeit bis auf weiteres zu untersagen. Durch Artikel 21 der Verordnung Nr. 2847/93 wird die gleiche Verpflichtung der Mitgliedstaaten seit dem 1. Jänner 1994 begründet.

68. Die britische Regierung hat sowohl im Vorverfahren als auch im schriftlichen Verfahren die fehlende Anordnung zur Einstellung der Fangtätigkeit bzw. den jeweiligen Zeitpunkt dieser Anordnungen neben den bereits erwähnten Datenabweichungen damit erklärt, dass die Witterungsverhältnisse, die Zuordnung von Fängen zu bestimmten Quoten und Mengenschwankungen die Erfassung der Anlandungen — und damit gegebenenfalls die rechtzeitige Anordnung der Einstellung — erschwert hätten.

69. Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes kann sich ein Mitgliedstaat zur Rechtfertigung eines Versäumnisses bei der Einführung eines wirkungsvollen Kontrollmechanismus nicht auf praktische Schwierigkeiten berufen. Vielmehr obliegt es den mit der Durchführung von Gemeinschaftsregelungen im Bereich der Fischereierzeugnisse betrauten Mitgliedstaaten, diese Schwierigkeiten durch den Erlass geeigneter Maßnahmen zu überwinden [30].

70. Aus diesem Grunde scheidet eine Berufung auf praktische Schwierigkeiten — wie die von der britischen Regierung zitierten Anlandungen in Drittstaaten bzw. die Schwankungen der in anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten angelandeten Mengen — aus. Dies hat umso mehr zu gelten, als diese Schwierigkeiten keinesfalls unüberwindbar waren und die Gemeinschaftsregelung die Datenübermittlung zwischen den Mitgliedstaaten sowie mit Drittländern nicht ungeregelt gelassen hat [31].

71. In jenen Fällen, in denen eine Anordnung erlassen wurde, hat die Kommission anhand der Mengen, die zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Anordnung gefangen worden waren, hinreichend bewiesen, dass es dem Vereinigten Königreich nicht gelungen ist, eine vorläufige Einstellung der Fangtätigkeit rechtzeitig vor Ausschöpfung der ihm zugewiesenen, in Rede stehenden Quoten zu erreichen.

72. Aus alledem ergibt sich, dass das Vereinigte Königreich dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2241/87 und, ab dem 1. Jänner 1994, aus Artikel 21 der Verordnung Nr. 2847/93 verstoßen hat, dass es den Fischfang bei bestimmten Beständen nicht oder nicht rechtzeitig vorläufig untersagt hat, als die entsprechenden Quoten als durch die Fänge ausgeschöpft galten.

30 — Urteile vom 1. Februar 2001 in der Rechtssache C-333/99 (zitiert in Fußnote 3, Randnr. 44), vom 7. Dezember 1995 in der Rechtssache C-52/95 (Kommission/Frankreich, Slg. 1995, I-4443) und vom 20. März 1990 in der Rechtssache C-62/89 (zitiert in Fußnote 12).

31 — Siehe z. B. Artikel 7 und 9 der Verordnung Nr. 2241/87.

E — *Fehlen von strafrechtlichen oder verwaltungsrechtlichen Sanktionen*

1. Parteienvortrag

73. Die Kommission ist der Ansicht, dass die nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 2241/87 und Artikel 31 der Verordnung Nr. 2847/93 vorgesehenen Maßnahmen betreffend die für Verstöße gegen die Vorschriften über Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen Verantwortlichen die Einleitung von Straf- oder Verwaltungsverfahren gegen diese Verantwortlichen umfassen [32]. Sie unterstreicht in diesem Zusammenhang die Bedeutung dieser Verpflichtung für die Erhaltung der Fischereiressourcen. Artikel 31 der Verordnung Nr. 2847/93 habe diese Verpflichtung noch deutlicher formuliert, indem er fordert, dass die Sanktionen geeignet sind, den wirtschaftlichen Gewinn aus dem Verstoß zu entziehen.

74. Die Kommission weist unter Bezugnahme auf die von ihr aufgeführten Überfischungsfälle darauf hin, dass in zahlreichen Fällen Fänge auch nach Erlass der Anordnung zur Einstellung der Fischereitätigkeit mitgeteilt wurden. Dies stelle ein Indiz dafür dar, dass die betreffenden Anordnungen nicht eingehalten worden sind, ohne dass dies zu Konsequenzen für die Verantwortlichen geführt hätte. Praktische Schwierigkeiten, wie etwa Beweisschwierigkeiten vor den nationalen Gerichten, seien nicht geeignet, die Untätigkeit der britischen Behörden zu rechtfertigen.

75. Die britische Regierung macht ihrerseits geltend, dass sie während des gesamten in Rede stehenden Zeitraums die Politik verfolgt habe, Verfahren in sämtlichen Fällen einzuleiten, wo die Beweislage für eine strafrechtliche Verurteilung ausgereicht hat. Die britische Regierung weist auf die ihrer Klagebeantwortung beigefügte Liste der eingeleiteten Verfahren und der ausgesprochenen Warnungen betreffend Schiffe, die eine Anordnung zur Einstellung der Fangtätigkeit missachtet hätten oder die in Bereichen, für welche das Vereinigte Königreich über keine Quote verfügte, operiert hätten, hin.

76. Die britische Regierung geht sodann auf einzelne Beispiele ein. Dabei betont sie, dass Verurteilungen insbesondere daran gescheitert sind, dass die Verantwortlichen für eine strafrechtliche Verurteilung nicht hinreichend identifiziert werden konnten. In einigen Fällen seien Verwaltungsverfahren mit dem Ziel eingeleitet worden, die Mengen, die nach Ausschöpfung der betreffenden Quote gefangen wurden, von der dem Verantwortlichen im darauf folgenden Jahr zustehenden Quote in Abzug zu bringen. In anderen Fällen schließlich sei bewusst darauf verzichtet worden, Verfahren einzuleiten, zum Teil deshalb, weil die britischen Behörden die Überfischung

32 — Soweit dies sich nicht unmittelbar aus dem Wortlaut der betreffenden Vorschriften ergeben sollte, könne es jedenfalls aus Artikel 10 EG hergeleitet werden.

mit Blick auf einen geplanten — aber letztlich nicht zustande gekommenen — Quotenaustausch mit der Bundesrepublik Deutschland geduldet hätten. Kein Verfahren sei in solchen Fällen eingeleitet worden, wo sich die Beweislage nach nationalem Recht als unzureichend erwiesen hat.

77. In ihrer Erwiderung betont die Kommission, dass die Anzahl von eingeleiteten Verfahren in keinem Verhältnis zur Intensität der Überfischung steht. Ferner ergebe sich aus der vom Vereinigten Königreich vorgelegten Liste nicht, ob Verfahren in jedem Überfischungsfall eingeleitet wurden. Ferner könne die Kommission nicht nachvollziehen, warum im Verhältnis wenige Verfahren eingeleitet worden sind, obwohl Fänge erwiesenermaßen nach Erlass der Anordnungen zur Einstellung der Fangtätigkeit getätigt worden seien.

2. Würdigung

78. Das Bestehen einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einleitung von Straf- oder Verwaltungsverfahren im Falle der fehlenden Einhaltung der Vorschriften bezüglich Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen sowohl nach Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2241/87 als auch nach Artikel 31 der Verordnung Nr. 2847/93 ist zwischen den Parteien unstreitig.

79. Zu prüfen ist, ob das Vorbringen des Vereinigten Königreichs geeignet ist, die Rügen der Kommission zu entkräften.

80. In meinen Schlussanträgen vom 5. März 2002 in der Rechtssache C-454/99 [33] habe ich dargelegt, dass die grundsätzliche Beweisführungspflicht der Kommission eine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Mitteilung der von ihnen ergriffenen Maßnahmen nicht ausschließt [34].

81. In der Klagebeantwortung gibt das Vereinigte Königreich zu, nur in einzelnen Fällen gegen die Verantwortlichen von Verstößen vorgegangen zu sein. Das Vereinigte Königreich hat daher glaubhaft machen können, dass es zumindest einzelne Verfahren gegen die Verantwortlichen von Verstößen eingeleitet hat. Dem Antrag der Kommission auf Feststellung einer generellen Verletzung der dem Vereinigten Königreich obliegenden Verpflichtung, Straf- oder Verwaltungsverfahren gegen die Verantwortlichen von Verstößen einzuleiten, kann daher in dieser Form nicht entsprochen werden.

82. Zu prüfen ist allerdings, ob das Vereinigte Königreich dadurch gegen seine

33 — Zitiert in Fußnote 2, Nrn. 94 ff.

34 — Siehe in diesem Zusammenhang nur Artikel 4 der Verordnung Nr. 2241/87: „Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission regelmäßige Angaben über ... die von ihnen gegen diese Verstöße getroffenen Maßnahmen."

Verpflichtungen verstoßen hat, dass es in anderen Fällen gegen die Verantwortlichen der Überfischung nicht vorgegangen ist.

83. Der britischen Regierung kann nicht darin gefolgt werden, dass eine Verpflichtung zur Einleitung von Straf- oder Verwaltungsverfahren ausgeschlossen war, weil die Beweislage nach internem Recht unzureichend war. Diese unzureichende Beweislage könnte nämlich damit zusammenhängen, dass die nationalen Behörden den Fischfang und die damit zusammenhängende Tätigkeit unter Verletzung gemeinschaftlicher Verpflichtungen nicht hinreichend überwacht haben. Dieses Argument läuft daher letztlich darauf hinaus, eine neuerliche Verletzung des Gemeinschaftsrechts durch eine ursprüngliche Verletzung rechtfertigen zu wollen. Im Übrigen hat der Gerichtshof zu den nationalen Voraussetzungen einer strafrechtlichen Verfolgung bereits ausgeführt, dass „nach ständiger Rechtsprechung ... ein Mitgliedstaat [sich] nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen [kann], um die Nichteinhaltung der in einer Gemeinschaftsvorschrift festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen“ [35].

84. Dieser Grundsatz kann auch auf die von der britischen Regierung zitierten Beispiele angewendet werden: Das Vertrauen auf einen geplanten Quotenaustausch vermag das fehlende Einleiten von Straf- oder Verwaltungsverfahren gegen die Verantwortlichen ebenso wenig zu rechtfertigen, wie der Hinweis auf Nebenfänge [36]. Weiters ist anzumerken, dass die von der britischen Regierung zusammengestellte Liste über Verfahren gemäß den in Rede stehenden Vorschriften keinen Aufschluss darüber gibt, ob die Verfahren gegen sämtliche oder zumindest gegen eine bedeutende Anzahl von Verantwortlichen von Verstößen eingeleitet worden sind.

85. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich daher, dass das Vereinigte Königreich dadurch gegen Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2241/87 und Artikel 31 der Verordnung Nr. 2847/93 verstoßen hat, dass es Verwaltungs- oder Strafverfahren gegen die Verantwortlichen von Verstößen nur in einer unzureichenden Anzahl eingeleitet hat.

V — Kosten

86. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Vereinigten Königreichs beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen im Wesentlichen unterlegen ist, sind dem Vereinigten Königreich die Kosten aufzuerlegen.

35 — Urteil zitiert in Fußnote 3, Randnr. 54.

36 — Das heißt unbeabsichtigte Fänge von Fischen im Rahmen der Fangtätigkeit.

VI — Ergebnis

87. Aus den vorstehenden Gründen wird daher vorgeschlagen, wie folgt zu entscheiden:

1. Das Vereinigte Königreich hat in jedem der Jahre 1991 bis 1996 dadurch gegen seine Verpflichtungen aus i) Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 170/83 oder Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 (ab 1. Jänner 1993) und Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2241/87 oder Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 (ab 1. Jänner 1994), ii) Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2241/87 oder Artikel 21 der Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 und iii) Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2241/87 oder Artikel 31 der Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 verstoßen, dass es

   — nicht die geeigneten Einzelheiten für die Nutzung der ihm zugeteilten Quote festgelegt hat,

   — nicht die nach den einschlägigen Gemeinschaftsverordnungen erforderlichen Inspektionen und anderen Kontrollen durchgeführt hat,

— bei Ausschöpfung der Quote nicht den Fischfang bis auf weiteres untersagt hat und

— Verwaltungs- oder Strafverfahren gegen die Kapitäne der gegen die Verordnungen verstoßenden Schiffe oder andere für einen solchen Verstoß Verantwortliche nur in einer unzureichenden Anzahl eingeleitet hat.

2. Das Vereinigte Königreich trägt die Kosten des Verfahrens.