SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA vom 16. September 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Wir haben heute die Klagen von sechs Mitgliedstaaten — des Königreichs Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik, Irlands, des Königreichs der Niederlande und des Vereinigten Königreichs — zu prüfen, die auf Aufhebung von acht Entscheidungen der Kommission über den Rechnungsabschluß für den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, für die Haushaltsjahre 1981 (sechs Entscheidungen vom 28. August 1985) und 1982 (zwei Entscheidungen vom 1. Juli 1986) gerichtet sind, soweit es mit diesen Entscheidungen abgelehnt wird, einen Teil der von den Mitgliedstaaten an die betreffenden Wirtschaftsteilnehmer für Interventionsausgaben und (oder) Ausfuhrerstattungen für Fischmengen, die nach Auffassung der Kommission über die genehmigten Quoten hinaus gefischt worden waren, zu Lasten des EAGFL anzuerkennen.

2. Wie wir im folgenden sehen werden, besteht zwischen den Entscheidungen, die sich auf das Jahr 1982 beziehen, und denen, die die Rechnungsabschlüsse für 1981 betreffen, ein grundlegender Unterschied hinsichtlich der anwendbaren Rechtsvorschriften. Die Entscheidungen sind dennoch alle gleichartig, die aufgeworfenen Probleme sind ihnen teilweise gemeinsam, und das Vorbringen der beteiligten Staaten ist weitgehend ähnlich. Aus diesen Gründen werde ich alle Klagen in gemeinsamen Schlußanträgen behandeln und dabei die Besonderheiten jeder einzelnen klar hervorheben und würdigen.

* Aus dem Portugiesischen übersetzt.

I — Der rechtliche Rahmen und die Vorgeschichte des Rechtsstreits

3. Die grundlegenden Bestimmungen über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik finden sich in der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 [1]. Dort war vorgesehen, daß die Gemeinsame Agrarpolitik vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) finanziert wird, der insoweit ein Teil des Haushalts der Gemeinschaften ist (Artikel 1 Absatz 1). Aufgabe der Abteilung Garantie ist es, die „Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern" und die „Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte" zu finanzieren (Artikel 1 Absatz 2), die „nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte" gewährt beziehungsweise vorgenommen werden (Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 3 Absatz 1).

4. Im Fischereisektor wurden die großen Linien einer gemeinsamen Politik zum ersten Mal im Jahre 1970 durch die Verordnungen Nrn. 2141 und 2142/70 des Rates vom 20. Oktober 1970 [2] festgelegt.

5. Aufgrund der ersten Erweiterung wurde die allgemeine Regelung der gemeinschaftlichen Fischereipolitik durch die Verordnungen Nrn. 100/76 und 101/76 des Rates vom 19. Januar 1976 [3] neu formuliert, wobei die erstere die gemeinsame Marktorganisation

1 — ABl. L 94 vom 28. 4. 1970, S. 13.
2 — ABl. L 236 vom 20. 10. 1976, S. 1 und 5.
3 — ABl. L 20 vom 28. 1. 1976, S. 1 und 19.

für Fischereierzeugnisse und die zweite eine gemeinsame Strukturpolitik für die Fischwirtschaft betraf.

6. Die mit diesen Verordnungen getroffene Regelung stützte sich auf dieselben Grundsätze wie die vorhergehenden Verordnungen, mit den Anpassungen, die durch die neuen politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in der Gemeinschaft notwendig wurden und die schon in den ständigen Ausnahmen der Artikel 100 bis 103 der Beitrittsakte ihren Ausdruck gefunden hatten.

7. Ziel der Verordnung Nr. 100/76 war im wesentlichen die Festsetzung der Fischpreise in der Gemeinschaft und die Schaffung eines gemeinsamen, auf eine gemeinsame Preisregelung gegründeten Marktes durch die jährliche Festsetzung eines offiziellen Rücknahmepreises oder eines garantierten Mindestpreises für jede Fischsorte.

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

9. Die Verordnung Nr. 100/76, die im Jahre 1981 noch in Kraft war, wurde mit Wirkung vom 1. Juni 1982 durch die Verordnung Nr. 3796/81 des Rates vom 29. Dezember 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse [4] aufgehoben und ersetzt. Diese enthielt eine Bestimmung (nämlich Artikel 26 Absatz 2), die in der Verordnung Nr. 100/76 nicht enthalten war. Danach wird die Finanzierung der Interventionsmaßnahmen auf die Mengen oder Quoten von Fischen beschränkt, die jedem Mitgliedstaat als Teil der zulässigen Gesamtfangmenge (TAC) zugeteilt sind.

4 — ABl. L 379 vom 31. 12. 1981, S. 1.

10. Die Verordnung Nr. 101/76 stellte wie ihre Vorgängerin (die Verordnung Nr. 2141/70) den Grundsatz der gleichen Voraussetzungen für den Zugang zu den Fanggründen der Gemeinschaft und zur Fischerei auf, der sich aus dem Diskriminierungsverbot und aus der Zielsetzung der wirtschaftlichen Integration und des Gemeinsamen Marktes selbst ergibt. Das Bemühen, eine allzu intensive Ausbeutung der Fischbestände zu verhindern, ergab sich jedoch schon aus Artikel 4, wonach der Rat „die erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung dieser Fischbestände" traf und aufgrund dessen die Kommission die Vorschläge für Erhaltungsmaßnahmen vorlegte, die den vorliegenden Verfahren zugrunde liegen.

11. Gerade die Frage der Zuständigkeit für den Erlaß dieser Maßnahmen bildete den Anlaß für die jetzt zur Entscheidung stehenden Rechtsstreitigkeiten.

12. Wie nämlich in Artikel 102 der Beitrittsakte von 1972 bestimmt wurde und endgültig vom Gerichtshof [5] klargestellt worden ist, fällt die Festlegung der Bedingungen für die Ausübung der Fischereitätigkeit unter Berücksichtigung des Schutzes der Fanggründe und der Erhaltung der biologischen Meeresschätze vom 1. Januar 1979 (dem Ende der Übergangszeit) an in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft, die gemäß Artikel 102 der Beitrittsakte und Artikel 43 EWG-Vertrag vom Rat auf Vorschlag der Kommission auszuüben ist.

13. Der Rat erzielte jedoch erst im Jahre 1983 Einvernehmen über eine gemeinschaftliche Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen, obwohl die Kommission ihm schon im Oktober 1976 (nach der Erweiterung der Fischereizonen auf 200 Meilen auf der Dritten Seerechtskonferenz) die ersten Vorschläge

5 — Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045, 1072 f., Randnr. 17.

in diesem Sinne vorgelegt hatte und obwohl der Rat selbst am 30. Mai 1980 die allgemeinen Leitlinien für eine umfassende gemeinsame Fischereipolitik gebilligt hatte.

14. Damit sah sich der Rat — obwohl er keine zweckdienliche politische Übereinstimmung erzielen konnte — gezwungen, vorläufige Maßnahmen zu ergreifen. Er tat dies zwischen Februar 1977 und Dezember 1980 namentlich durch Erlaß verschiedener aufeinanderfolgender Entscheidungen, von denen die letzte — die Entscheidung 80/993 vom 28. Oktober 1980[6] — Maßnahmen vorsah, die bis zum 20. Dezember 1980 anwendbar waren.

15. Diese Maßnahmen gliederten sich allgemein gesprochen in zwei Gruppen:

— Zum einen bestimmte der Rat, daß die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Fischereitätigkeit die TAC *zu berücksichtigen hatten*, die namentlich in den Vorschlägen der Kommission vorgesehen waren, sowie den Anteil der TAC, der Drittländern gemäß den internationalen Abkommen und Übereinkommen überlassen worden war;

— zum anderen wurde grundsätzlich die Anwendung der am 3. November 1976 bestehenden Maßnahmen zur Erhaltung und Überwachung der Fischbestände unter Berücksichtigung ihrer Änderungen entsprechend den Verfahren und Kriterien des Anhangs VI der am selben Tage gefaßten „Haager Übereinkunft" vorgeschrieben.

16. Nach diesem Anhang VI war es den Mitgliedstaaten bis zum Erlaß gemeinschaftlicher Maßnahmen im Bereich der Erhaltung der Fischbestände untersagt, einseitige Maßnahmen zu treffen. Sie durften nur vorsorglich in nicht diskriminierender Weise geeignete Maßnahmen zum Schutz der Fischbestände in den Fischereizonen treffen, die an ihre Küste grenzten, nachdem sie sich um die Billigung der Kommission bemüht hatten, die in allen Phasen des Verfahrens zu konsultieren war.

17. Für 1981 wurden jedoch weder irgendwelche vorläufige Maßnahmen erlassen, noch wurde eine Übereinstimmung über endgültige Maßnahmen erzielt.

18. Der Rat gab zwar in seiner Sitzung vom Dezember 1980 eine Erklärung ab (der keine bindende rechtliche Wirkung beigemessen werden kann), wonach die Mitgliedstaaten ihre Fischereitätigkeit so durchführen sollten, daß dabei die zulässigen Gesamtfangmengen (TAC) für 1981 berücksichtigt wurden, die sich aus den Vorschlägen der Kommission vom November und Dezember 1980 ergaben, billigte diese Vorschläge jedoch niemals, und zwar auch nicht, nachdem die Kommission sie geändert und am 24. Juli 1981 in ihrer endgültigen Fassung vorgelegt hatte (damit sie mit Wirkung vom 1. Januar an in Kraft treten könnten). Die Vorschläge der Kommission umfaßten Regelungen zur Festsetzung der zulässigen Gesamtfangmengen für 1981 und der für die Gemeinschaft verfügbaren Menge, wobei den internationalen Übereinkommen über die Bedingungen für die Ausübung der Fischerei und über die Aufteilung der zulässigen Gesamtfangmengen zwischen den Mitgliedstaaten im Jahre 1981 Rechnung getragen wurde.

19. Angesichts der Lage, die sich aus der fehlenden Einigung im Rat ergab, legte die Kommission diesem in der Sitzung vom 27. Juli 1981 eine Erklärung vor, in der sie unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes darauf hinwies, daß sie gemäß Artikel 155 EWG-Vertrag bestimmte Rechte und Pflichten wahrzunehmen habe. Sie forderte ferner die Mitgliedstaaten unter Berufung auf das herausragende öffentliche Interesse auf, die Einhaltung der von ihr ge-

6 — ABl. L 298 vom 7. 11. 1980, S. 38.

machten Vorschläge, die sie unter den gegebenen Umständen für rechtlich bindend halte, sicherzustellen. Diese Erklärung führte augenblicklich zu Einwänden seitens des Juristischen Dienstes des Rates und verschiedener Mitgliedstaaten und wenig später zu Fragen und besorgten Äußerungen des Europäischen Parlaments[7].

20. Die Kommission wiederholte ihren Vorschlag jedoch mit Schreiben vom 28. Juli und teilte den Mitgliedstaaten zugleich mit, daß sie in Erwartung der nächsten Ratssitzung die Absicht habe, ihre Zustimmung zu Fangmengen zu geben, die drei Viertel der von ihr vorgeschlagenen Quoten nicht überstiegen. Sie forderte die Mitgliedstaaten ferner auf, ihr die Maßnahme mitzuteilen, die sie zu treffen vorschlügen, um die Einhaltung dieser Regel sicherzustellen.

21. Für einen Mitgliedstaat, nämlich Irland, bekräftigte die Kommission ihre Haltung bezüglich der Heringsfischerei mit Schreiben vom 29. Juli, in dem sie ausführte, sie werde nicht akzeptieren, daß der Hering in Mengen gefischt werde, die zwei Drittel der von ihr vorgeschlagenen Quoten überstiegen, und in dem sie den genannten Mitgliedstaat aufforderte, die geeigneten Maßnahmen zur Einhaltung dieser Beschränkung zu ergreifen.

22. Irland bestritt sofort den bindenden Charakter der Vorschläge der Kommission (und die Vereinbarkeit dieser Quoten mit der „Haager Übereinkunft"). Dasselbe taten alle Kläger, als die Kommission ihnen schon im Jahre 1984 im Rahmen des Rechnungsabschlußverfahrens für 1980/81 angekündigt hatte, Ausgaben für Interventionen oder Ausfuhrerstattungen für Mengen, die unter Mißachtung der von ihr festgesetzten Quoten gefangen worden seien, würden grundsätzlich nicht von der Gemeinschaft finanziert.

23. Im Jahre 1982 war die Lage etwas anders.

24. Zwar konnte der Rat auch in diesem Jahr die (am 17. und 21. Juni) vorgelegten Vorschläge der Kommission nicht rechtzeitig billigen, was diese veranlaßte, während der Sitzung des Rates vom 21. Juli 1982 eine ähnliche, wenn auch weniger nachdrücklich formulierte Erklärung abzugeben wie im Jahre 1981.

25. Angesichts der Schwierigkeit einer endgültigen Einigung stimmte der Rat jedoch der Anwendung vorläufiger Maßnahmen für aufeinanderfolgende, das ganze Jahr umfassende Zeiträume zu. Aus diesen Maßnahmen ergab sich folgende Regelung: Bis zum 23. Juli mußten die Mitgliedstaaten die von der Kommission am 24. Juli 1981 vorgelegten TAC-Vorschläge berücksichtigen; vom 24. Juli bis 31. Dezember mußten sie die Vorschläge vom 21. Juni 1982 beachten.

26. Ferner erließ der Rat am 25. Januar 1983 die Verordnung Nr. 170/83 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen[8], zu deren Durchführung ebenfalls am 25. Januar 1983 die Verordnung Nr. 172/83 des Rates[9] erlassen wurde, die rückwirkend die TAC für das 1982, den für die Gemeinschaft verfügbaren Anteil, seine Aufteilung auf die Mitgliedstaaten und die entsprechenden Fangbedingungen festlegte.

27. In diesem Zusammenhang weigerte sich die Kommission im Verfahren über den Rechnungsabschluß des EAGFL für die Haushaltsjahre 1981 und 1982, die Interventionsmaßnahmen und Ausfuhrerstattungen im Fischereisektor zu finanzieren, die diejenigen Mengen betrafen, die nach ihren Feststellungen unter Überschreitung der von ihr festgesetzten Quoten gefischt worden

7 — Entschließung vom 17. September 1981 (ABl. C 60 vom 12. 10. 1981).

8 — ABl. L 24 vom 27. 1. 1983, S. 1.

9 — ABl. L 24 vom 27. 1. 1983, S. 30.

waren. Diese Weigerung der Kommission wird nunmehr von verschiedenen Mitgliedstaaten angefochten.

II — Die das Haushaltsjahr 1981 betreffenden Entscheidungen

1. *Die Unzuständigkeit der Kommission*

28. Irland, Frankreich, das Vereinigte Königreich und Dänemark machen, wenn auch unter verschiedenem Blickwinkel und mit verschiedener Begründung, geltend, die Kommission sei nicht dafür zuständig gewesen, ihre Vorschläge für rechtlich bindend zu erklären und folglich rechtliche Konsequenzen aus ihrer Nichtbefolgung durch einen Teil der Mitgliedstaaten zu ziehen.

29. Die Prüfung dieses Vorbringens ist für den Ausgang des Rechtsstreits entscheidend. Zu Beginn dieser Prüfung möchte ich eine kurze Erörterung vornehmen, die mich unmittelbar vom Problem des Umfangs der Entscheidungsbefugnisse, die der Kommission durch Artikel 155 EWG-Vertrag für „normale" Situationen verliehen werden, selbst zu den Fragen des Bestehens, der Erweiterung und der Schranken der Interventionsbefugnisse der Kommission in „anomalen" Situationen der Untätigkeit des Rates führt.

30. *1)* Einer der Kläger, nämlich Irland, hat vorab darauf hingewiesen, daß die der Kommission durch Artikel 155 EWG-Vertrag übertragene wichtige Aufgabe sie nicht berechtige, die dort gesetzten Grenzen zu überschreiten und namentlich ihre Vorschläge in Bereichen, die in die Zuständigkeit des Rates fielen, in bindende Vorschriften umzuwandeln. Dies werde allein schon durch die Parallelvorschrift des Artikels 145 EWG-Vertrag bestätigt, der die Befugnisse des Rates festlege, und sei auch vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 6. Juli 1982 in den verbundenen Rechtssachen 188 bis 190/80 (Frankreich, Italien und Vereinigtes Königreich/Kommission) [10] anerkannt worden.

31. Dieses Urteil gestattet es jedoch nicht, das gesamte mit den vorliegenden Klagen aufgeworfene Problem zu lösen, wie weit die Befugnisse der Kommission für den Fall gehen, daß der Rat die ihm vom Vertrag übertragenen Befugnisse nicht ausübt.

32. Es wirft jedoch ein Licht auf die Grenzen, innerhalb deren sich die Kommission auf Artikel 155 zur Begründung ihres Tätigwerdens berufen kann.

33. Wie der Gerichtshof nämlich in Randnummer 6 der Entscheidungsgründe des vorgenannten Urteils deutlich hervorgehoben hat, bestimmt Artikel 155 Absatz 3 „in beinahe gleichlautenden Worten, wie Artikel 145 sie zur Beschreibung der gleichen Aufgabe des Rates verwendet, ... daß die Kommission *nach Maßgabe des Vertrages* in eigener Zuständigkeit Entscheidungen trifft" [11].

34. Artikel 155 Satz 3 enthält jedoch — wie auch Artikel 145 — keine allgemeine oder unbegrenzte Befugnis, so daß folglich alles von dem Umfang der Befugnisse abhängt, die dem Organ in den besonderen Vorschriften des Vertrages (siehe z. B. Artikel 13 Absatz 2, Artikel 33 Absätze 4 und 7, Artikel 90 Absatz 2 — auf den sich das soeben genannte Verfahren bezog — und Artikel 97) verliehen werden, ohne daß es ihm möglich wäre, allgemein die Befugnis der anderen Organe auszuüben.

35. Nun ist aber die Befugnis zur Festsetzung der Bedingungen der Ausübung der Fischerei und zum Erlaß von Erhaltungsmaßnahmen für die biologischen Meeresschätze — die seit Ende der Übergangsfrist ausschließlich der Gemeinschaft zusteht [12] — gemäß den Artikeln 43 EWG-Vertrag

10 — Slg. 1982, 2545, 2573, Randnr. 6.

11 — Hervorhebung von mir.

12 — Siehe oben Randnr. 12 und unten Randnrn. 42 und 43.

und 102 der Beitrittsakte von 1972 vom Rat auszuüben, und die Kommission hat lediglich das Recht, Initiativen zu ergreifen, das heißt, dem Rat Vorschläge zu machen.

36. Nach Auffassung des Vereinigten Königreichs ist allein der Rat befugt, eventuell den Vorschlägen der Kommission bindende Wirkung zu verleihen, wie er dies in den vorhergehenden Jahren im Wege verschiedener vorläufiger Entscheidungen getan habe. Im Jahre 1981 habe er dies jedoch nicht getan; die Annahme, daß die Kommission ihren Vorschlägen aus eigenem Antrieb bindende Wirkung verleihen könne, laufe darauf hinaus, einen für das Gleichgewicht zwischen den Gemeinschaftsorganen gefährlichen Präzedenzfall zu schaffen.

37. Auch wenn dies faktisch das im Vertrag vorgesehene typische Schema der Aufteilung der Kompetenzen ist, läßt die Berufung darauf gleichwohl die Frage offen, auf welche Weise Grenzfälle wie der uns heute beschäftigende zu lösen sind. Man kann sich nämlich fragen, ob und unter welchen Voraussetzungen im Fall der Untätigkeit des Rates bei der Erfüllung seiner Aufgaben ein anderes Organ oder ein Mitgliedstaat an seine Stelle treten kann oder muß.

38. Ganz konkret kann man sich im vorliegenden Fall die Frage vorlegen, ob sich die Befugnisse der Kommission, die grundsätzlich nur in einem Vorschlagsrecht bestehen, im Fall der Untätigkeit des Rates wegen des Grundsatzes der Kontinuität der Gemeinschaft und unter dem Gesichtspunkt der Aufgabe als Hüterin der Verträge, die der Kommission in Artikel 155 Absatz 1 übertragen wurde, um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, zum Erlaß verbindlicher Vorschriften hin erweitern können und gegebenenfalls innerhalb welcher Grenzen.

39. 2. Unter diesem Gesichtspunkt haben die klagenden Staaten und die Kommission ihre jeweiligen Auffassungen zum anwendbaren Recht und zur einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes vorgetragen.

40. In der mündlichen Verhandlung haben die Parteien ihre Argumente im wesentlichen vorgebracht, so daß ich es mir ersparen kann, sie hier wiederzugeben.

41. Ich möchte deshalb sogleich meine Auffassung zu diesem zentralen Punkt der zur Entscheidung stehenden Verfahren darlegen.

42. Wie wir gesehen haben, bestreitet niemand, daß die Zuständigkeit für den Erlaß von Maßnahmen zur Erhaltung der Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik gemäß Artikel 102 der Beitrittsakte am 1. Januar 1979 „vollständig und endgültig" auf die Gemeinschaft übergegangen ist [5]. Sie ist gemäß Artikel 102 der Beitrittsakte und Artikel 43 EWG-Vertrag vom Rat auszuüben.

43. Ferner ist unstreitig, daß die Untätigkeit des Rates unter diesen Umständen „den Mitgliedstaaten keinesfalls die Zuständigkeit und die Freiheit einseitigen Handelns auf diesem Sektor zurückgeben konnte" [13].

44. Wird die Kommission einseitig handeln können? Unter welchen Bedingungen?

45. Man kann sagen, daß die Kommission und die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes derzeit keine Handlungsbefugnis (einschließlich der Entscheidungsbefugnis) in Form einer Verpflichtung besitzen, die ihnen im Namen der Notwendigkeit, die Gemeinschaft instand zu setzen, ihren Verantwortlichkeiten unter

5 — Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045, 1072 f., Randnr. 17.

13 — A. a. O., Randnrn. 18 und 20.

allen Umständen nachzukommen, im Fall der Untätigkeit des Rates auferlegt wäre.

46. Dies hat der Gerichtshof ausdrücklich in der Rechtssache 804/79 [14] anerkannt und in verschiedenen anderen Urteilen [15] bestätigt.

47. Die Artikel 5 und 155 Satz 1 EWG-Vertrag enthalten die Rechtsgrundlage für die Verleihung dieser Zuständigkeiten an die Mitgliedstaaten beziehungsweise die Kommission.

48. Sie allein ermöglichen es jedoch nicht, das Problem der zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission bestehenden Verbindung und das der Voraussetzungen und Grenzen ihres Tätigwerdens zu lösen. Ihr Zusammenspiel dagegen gibt einen Hinweis auf die Art der Lösung.

49. Ich bin deshalb der Auffassung, daß das bereits zitierte Urteil vom 5. Mai 1981 uns das Wesentliche der allgemeinen Leitlinien vermittelt, die es ermöglichen, eine Lösung für eine angemessene Verteilung der Zuständigkeiten unter den gegebenen Umständen und für eine Bestimmung der Voraussetzungen und Grenzen des Tätigwerdens der Kommission zu finden.

50. Das genannte Urteil bezieht sich eindeutig auf einen Zeitraum, in dem eine der vorläufigen Entscheidungen des Rates, nämlich die am 25. Juni 1979 erlassene, in Kraft war. Diese unterscheidet wie andere ähnliche Entscheidungen in ihrem Tenor zwischen der Frage der zulässigen Gesamtfangmengen (TAC) und den „technischen Maßnahmen zur Erhaltung und Überwachung" und sieht für jeden dieser beiden Fälle verschiedene Lösungen vor. In der Rechtssache 804/79 ging es um eine Gesamtheit von „Erhaltungsmaßnahmen", die das Vereinigte Königreich einseitig erlassen hatte.

51. Ich glaube deshalb, daß die in dem Urteil festgelegten allgemeinen Leitlinien für die Gesamtheit der Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen (einschließlich der Festlegung der TAC) gelten, auf die Artikel 102 der Beitrittsakte allgemein Bezug nimmt.

52. Das Urteil betraf freilich einen Fall, in dem es unmittelbar um das einseitige Handeln eines Mitgliedstaats ging, und legte die Grenzen und Voraussetzungen dieses Handelns fest. Die dort aufgestellten Grundsätze sind jedoch auf die Bestimmung der Grenzen des Handelns der Kommission in einer vergleichbaren Lage, in der sie einseitige Maßnahmen getroffen hat, voll und ganz anwendbar.

53. Als allgemeiner Gedanke läßt sich nämlich aus dem Urteil vom 5. Mai 1981 meines Erachtens herleiten, daß sich das Tätigwerden der Kommission und der Mitgliedstaaten im Fall der Untätigkeit des Rates auf der Linie der vorläufigen Entscheidungen des Rates und im Geiste der „Haager Übereinkunft" auf einen Prozeß des *abgestimmten Vorgehens* oder der *Zusammenarbeit* stützen muß, bei dem beide Teile mitzuwirken haben (Randnrn. 28 und 32 der Entscheidungsgründe).

54. Dies gilt zweifellos insoweit, als der Gerichtshof ausdrücklich ausführt, daß es den Mitgliedstaaten trotz der grundsätzlichen Aufrechterhaltung der am Ende der Übergangszeit des Artikels 102 geltenden Erhaltungsmaßnahmen nicht gänzlich unmöglich ist, diese Maßnahmen zu ändern, wenn dafür eine anerkannte Notwendigkeit besteht und die Änderungen nicht eine neue Erhaltungspolitik zum Inhalt haben (Randnrn. 21, 22 und 25 ff. der Entscheidungsgründe).

14 — A. a. O., Randnrn. 23 und 31.

15 — Urteil vom 2. Juni 1981 in der Rechtssache 124/80, Officier van Justitie/Van Dam, Slg. 1981, 1447, Urteil vom 16. Dezember 1981 in der Rechtssache 269/80, Regina/Tymen, Slg. 1981, 3079, und Urteil vom 10. Februar 1982 in der Rechtssache 21/81, Ministère public/Bout, Slg. 1982, 381.

55. Unter diesen Umständen hat der Gerichtshof die Bedeutung eines „Prozesses der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission" hervorgehoben.

56. Ferner hat der Rat trotz seiner erkennbaren Absicht, durch die vorläufigen Entscheidungen „das Gewicht der von der Kommission unterbreiteten Vorschläge zu verstärken" (Randnr. 25 der Entscheidungsgründe), diese immer nur als „den Ausgangspunkt eines abgestimmten gemeinschaftlichen Vorgehens" (Randnr. 28 der Entscheidungsgründe) angesehen.

57. Daraus ergibt sich, daß der Gerichtshof der Kommission auch unter Berücksichtigung einer vorläufigen Entscheidung des Rates, in der dieser — unmittelbar oder durch den Hinweis auf die „Haager Übereinkunft" — eine wichtige Rolle zuerkannt wird, folgerichtig keine autonome und bindende Entscheidungsbefugnis und erst recht keine Befugnis zu einseitigem Eingreifen verliehen hat, indem er es abgelehnt hat, ihren Vorschlägen den Charakter einer — wie die englische Regierung es ausgedrückt hat — „unabhängigen Quelle rechtlicher Verpflichtungen" beizumessen.

58. Unter Berücksichtigung der „Strukturprinzipien, die der Gemeinschaft zugrunde liegen", in Anbetracht „der vom Vertrag geforderten wesentlichen Gleichgewichtsverhältnisse" (Randnr. 23 der Entscheidungsgründe) und unter Beachtung der der Kommission durch Artikel 155 EWG-Vertrag in Verbindung mit den vorläufigen Entscheidungen des Rates (Randnr. 30) zugewiesenen „allgemeinen Überwachungsaufgabe" hat der Gerichtshof der Kommission im Grunde nur eine Art „Vetorecht" in dem Sinne zuerkannt, daß die Rechtmäßigkeit der entgegen ihrer Stellungnahme erlassenen Maßnahmen in Frage gestellt werden kann.

59. Konkret hat der Gerichtshof entschieden, daß den Mitgliedstaaten „nicht nur die Verpflichtung auf[erlegt war], die Kommission eingehend zu konsultieren und sich redlich um ihre Billigung zu bemühen, sondern auch die Pflicht, keine einzelstaatlichen Erhaltungsmaßnahmen entgegen Einwänden, Vorbehalten oder Bedingungen, die von der Kommission formuliert werden könnten, zu erlassen" (Randnr. 31 der Entscheidungsgründe).

60. „Unter Beachtung der vom Vertrag geforderten wesentlichen Gleichgewichtsverhältnisse" sehe ich keine Rechtfertigung dafür, daß dieses Schema in dem Fall nicht gelten sollte, daß der Rat — wie in den vorliegenden Rechtssachen — seine Untätigkeit soweit treibt, daß er nicht einmal mehr vorläufige Bestimmungen erläßt, die der Kommission dieselbe wichtige Rolle zuerkennen wie die zuvor erlassenen Entscheidungen.

61. Mehr scheint das Erfordernis, daß „die Gemeinschaft unter allen Umständen imstande bleibt, ihren Verantwortlichkeiten ... nachzukommen" (Randnr. 23 der Entscheidungsgründe), nicht zu verlangen. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den Handlungs- und Unterlassungsverpflichtungen, die den Mitgliedstaaten durch Artikel 5 EWG-Vertrag auferlegt werden.

62. Die Kommission führt aus, daß die Mitgliedstaaten mangels einer Entscheidung des Rates verpflichtet seien, im Interesse der Gemeinschaft zu handeln und im Rahmen der von den Gemeinschaftsorganen erlassenen Vorschriften, keinesfalls jedoch entgegen den Einwänden, Vorbehalten oder Bedingungen der Kommission, die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen.

63. Dem hält die französische Regierung unter Berufung auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes entgegen, die Mitgliedstaaten hätten die *Möglichkeit*, nicht dagegen die

Verpflichtung, erforderlichenfalls die geeigneten Erhaltungsmaßnahmen zu ergreifen, und zwar immer in begrenztem Rahmen und niemals entgegen den Einwänden, die die Kommission gegen diese Maßnahmen erhebe.

64. Selbst wenn man — was nicht unvernünftig wäre — annimmt, daß die Mitgliedstaaten aufgrund der Verantwortung, die sich für sie aus Artikel 5 EWG-Vertrag ergibt, bestimmte Verpflichtungen haben, im Fall der Untätigkeit des Rates zu handeln, spricht meines Erachtens nichts dafür, daß sie sich dabei an den genauen Wortlaut der Vorschläge der Kommission halten müssen.

65. Nach Ablauf der in Artikel 102 der Beitrittsakte festgelegten Übergangszeit gehen ihre Verpflichtungen zum Handeln weniger weit als vorher und können nur auf die gleiche Art und Weise erfüllt werden, auf die die Kommission ihre Verpflichtungen zu erfüllen hat, nämlich im Wege des abgestimmten Vorgehens, bei dem die Kommission mit Sicherheit das letzte Wort hat.

66. Dadurch, daß die Kommission den Betroffenen ihre Vorschläge aufzwang, als ob es sich um zwingende und rechtlich bindende Entscheidungen handelte, und im voraus bekanntgab, daß sie nationale Maßnahmen, die diesen nicht entsprächen, nicht billigen werde, hat sie den Prozeß des abgestimmten Vorgehens verfälscht, der einseitig von den Mitgliedstaaten getroffene Maßnahmen ebensowenig zuläßt wie einseitige Erklärungen oder Bestimmungen der Kommission.

67. Selbstverständlich ist es nicht dasselbe, wenn man billigt, daß die Kommission Einwände gegen die Vorhaben der Mitgliedstaaten erheben kann, und wenn man behauptet, daß ihre eigenen Vorschläge schlicht und einfach für diese verbindlich sind: Dort bilden die nationalen Maßnahmen die Grundlage für die Stellungnahme der Kommission, hier fehlt es an einer Verbindung zwischen beidem. Es kann sogar geschehen, daß Übereinstimmung zwischen den Standpunkten besteht oder erzielt wird: Der Dialog, der es ermöglicht hätte, diese Übereinstimmung festzustellen oder die Standpunkte unter Berücksichtigung der verschiedenen Vorschläge zu überprüfen, ist im Namen der „ordnungsgemäßen Verwaltungsführung" geopfert worden, wodurch die Chance, eine solidere Grundlage zu schaffen, auf die eine zukünftige Gemeinschaftsmaßnahme hätte gestützt werden können, verspielt wurde.

68. Ich glaube nicht, daß sich an diesem Ergebnis deshalb etwas ändert, weil die Kommission ihren Standpunkt recht geschickt dargelegt hat, indem sie die von ihr vorgeschlagenen Quoten als äußerste Grenze bezeichnet hat, die die Mitgliedstaaten nicht überschreiten dürften. Auch hier ist das Ergebnis das gleiche: Ohne eine vorherige Abstimmung sieht die Kommission ihre Vorschläge einseitig als zwingende und rechtlich bindende Maßnahmen an.

69. Meines Erachtens hat die Kommission die vom Gerichtshof anerkannte, unbestreitbare Bedeutung ihrer Vorschläge überschätzt: Mit der Auffassung, sie besäßen zwingenden Charakter, werden sie nicht als Ausgangspunkt für die Festlegung der Gemeinschaftsposition, sondern als unabänderlicher Endpunkt angesehen. Damit wird der Prozeß des abgestimmten Vorgehens, den der Gerichtshof für unerläßlich hielt, übergangen, und die wesentlichen Gleichgewichtsverhältnisse des Vertrages werden verletzt. Um noch einmal die Formulierung des Urteils vom 5. Mai 1981 (Randnr. 30 der Entscheidungsgründe) zu gebrauchen, waren die Mitgliedstaaten nicht „Sachwalter des gemeinsamen Interesses", sondern nur entsprechend den Kriterien der Kommission Verwaltete.

70. Gewiß waren die Vorschläge der Kommission schon ausführlich im Rat erörtert worden.

71. Wir verfügen jedoch nicht über Anhaltspunkte — und auch die Akten enthalten insoweit nichts —, die es uns ermöglichen, zweifelsfrei festzustellen, daß die Vorschläge der Kommission Gegenstand eines Abstimmungsverfahrens mit den betroffenen Mitgliedstaaten waren, das den in der Rechtsprechung des Gerichtshofes aufgestellten Voraussetzungen entsprach, das also durchgeführt wurde auf der Grundlage einer „eingehenden" Konsultation in „redlichem" Bemühen und — gemäß dem in diesem Bereich wesentlichen Erfordernis der Transparenz — zur Verwirklichung der Ziele dieses Verfahrens, nämlich des untereinander abgestimmten Erlasses von Maßnahmen zum Ausgleich der Untätigkeit des Rates.

72. Vergessen wir nicht, daß die Unfähigkeit des Rates, zu einer Einigung zu kommen, endgültig in der Sitzung vom 27. Juli 1981 festgestellt wurde; erst danach teilte die Kommission mit, daß sie aus diesem Umstand die Konsequenzen ziehen werde, die Anlaß zu den vorliegenden Klagen gegeben haben. Bis dahin hatten die Erörterungen sich um den Erlaß von Erhaltungsmaßnahmen durch den Rat gedreht; von nun an sollten die Vorschläge der Kommission die Grundlage für einen neuen Abstimmungsversuch bilden, der notwendig geworden war, um in geeigneter Form der neuen, durch die endgültige Untätigkeit des Rates geschaffenen Situation zu begegnen.

73. Unter diesen Umständen bleibt uns nur die Darstellung der Kommission über die Erfordernisse der Erhaltung der Fischbestände, die in Form der von ihr vorgeschlagenen Quoten ausgedrückt wurden.

74. Daß die Vorschläge der Kommission für sich genommen nicht die Bedeutung verbindlicher Vorschriften haben, hat der Gerichtshof in der Rechtssache Tymen [16] deutlich gemacht, in der er entschieden hat, daß kein Mitgliedstaat davon ausgehen kann, daß die von ihm im Fall der Untätigkeit des Rates erlassenen einseitigen nationalen Maßnahmen nur deshalb gebilligt werden, weil sie mit Vorschlägen der Kommission an den Rat für eine abgestimmte gemeinschaftliche Aktion übereinstimmen.

75. Dieser Bruch des institutionellen Gleichgewichts ist deshalb meines Erachtens nicht rechtmäßig.

76. Eine zusätzliche theoretische Erwägung erlaubt es mir, dieses Ergebnis zu bekräftigen.

77. Um nämlich die Grenzen des Handelns der Kommission im Fall einer durch die Untätigkeit des Rates entstandenen Regelungslücke festzulegen, bediente sich die Doktrin zweier verschiedener Theorien: der „Theorie des Einfrierens" und der „Theorie der Krisenbefugnisse" oder der „außergewöhnlichen Umstände".

78. Nach der ersteren ist die Kommission befugt, Bestimmungen, deren Geltungsdauer abgelaufen ist, zu verlängern und dadurch die frühere Regelung vorläufig aufrechtzuerhalten, solange der Rat sie nicht förmlich erneuert oder ändert. Dies ist eine gängige Lösung der Gemeinschaftspraxis, vor allem im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik, deren Rechtmäßigkeit der Gerichtshof schon bejaht hat und die den Vorteil hat, daß sie von der vom zuständigen Legislativorgan getroffenen Regelung inhaltlich nicht abweicht.

79. Nach der zweiten Theorie können der Kommission bei schwieriger Konjunktur und Dringlichkeit der Maßnahmen „gesetzgeberische" Krisenbefugnisse zuerkannt werden, eine neue Regelung zu erlassen,

16 — Rechtssache 269/80, a. a. O., Randnrn. 10 und 11.

wenn die frühere Regelung sich schon als ungeeignet erweist, eine zufriedenstellende Antwort auf die Erfordernisse der Situation zu geben. Dem würden im Grunde die Leitlinien entsprechen, die die Kommission in ihrer Erklärung vom 27. Juli 1981 gegeben hat. Die Theorie der Ausnahmebefugnisse wird offensichtlich von den Verfassungen oder der Rechtsprechung verschiedener Mitgliedstaaten (Dänemark, Italien, Frankreich, Deutschland) anerkannt, jedoch immer mit der Erfüllung sehr strenger Voraussetzungen wie zum Beispiel dem Bestehen eines Kriegsfalls verknüpft. Unter diesen Umständen können der Staatschef, die Regierung oder eine Behörde Maßnahmen gesetzgeberischen Charakters erlassen, die eigentlich in die Zuständigkeit des Parlaments fallen und die dieses so bald wie möglich ratifizieren muß.

80. Ich denke nicht, daß die hier zu prüfende Situation diesem letzten Fall gleichgestellt werden kann. Die politische Sackgasse auf der Ebene des Rates ist, auch wenn sie fortdauert, nicht Ausdruck einer tiefen Krise, die den Fortbestand oder das Funktionieren der Gemeinschaft so gefährdet, daß es wegen einer durch höhere Gewalt hervorgerufenen unabänderlichen Lähmung des zuständigen Organs gerechtfertigt wäre, nach gesetzgeberischen Befugnissen für die „Exekutive" zu rufen.

81. Man könnte noch annehmen, daß die Erschöpfung der Fischbestände so schwerwiegend war, daß sie wie im Fall des Verfassungsnotstandes die Ausübung außerordentlicher Krisenbefugnisse durch die Kommission rechtfertigte.

82. Ich glaube jedoch nicht, daß die Situation, auch wenn sie ernst ist, eine solche Verletzung der Regeln des gemeinschaftlichen Gleichgewichts erforderlich macht.

83. Es ist nicht nur unbewiesen, daß unter den gegebenen Umständen das abgestimmte Vorgehen nicht möglich war, das der Gerichtshof als den korrekten Weg für den Erlaß von Erhaltungsmaßnahmen im Falle der Untätigkeit des Rates angesehen hat, wie im übrigen die Einhaltung dieses Verfahrens im Grunde die Lösung wäre, die der Verlängerung der im Dezember 1980 abgelaufenen vorläufigen Regelung des Rates durch die Kommission besser entsprechen würde, ohne daß damit die Situation hinsichtlich der bestehenden oder vorgeschlagenen Maßnahmen völlig blockiert würde. Der Dialog würde es ermöglichen, sie den Umständen anzupassen, und würde die Grundsätze des institutionellen Gleichgewichts beachten. Die Verlängerung der vorhergehenden Regelung (zumindest ihrem Geiste nach durch die Ausdehnung des Wortlauts auf die Festsetzung nationaler Quoten im Rahmen der vorgeschlagenen TAC) wäre vielmehr auch die normale Folge des Grundsatzes der Kontinuität der Gemeinschaft, der dem stellvertretenden Tätigwerden der Kommission nach Auffassung des Gerichtshofes zugrunde liegt.

84. Nach den vorläufigen Entscheidungen des Rates (wie z. B. der Erklärung im Protokoll der Sitzung vom 15. bis 17. Dezember 1980) sollten die TAC-Vorschläge der Kommission, sobald der Rat sie gebilligt hätte, „berücksichtigt werden", ohne daß ihnen ein zwingender Charakter beigemessen würde. Ein einseitiges Vorgehen der Kommission, das darin besteht, die vorgeschlagenen Beschränkungen von vornherein so anzuwenden, als ob sie schon ausgesprochen worden wären, und dabei das Unterlassen des Rates auszunutzen, um den TAC- und Quotenvorschlägen verbindlichen Charakter zu verleihen, ist meines Erachtens nicht hinnehmbar.

85. Die Kommission hat sich meines Wissens in den übrigen Fällen von „Untätigkeit" im Fischereibereich immer nach der Theorie des „Einfrierens" gerichtet, so daß der vorliegende Fall unnötigerweise der erste ist, in dem sie eindeutig davon abrückt.

86. Aus all diesen Erwägungen bin ich der Auffassung, daß die erste Klagebegründung durchgreift und daß somit die angefochtenen Entscheidungen über den Rechnungsabschluß 1981 wegen Fehlens von Bestimmungen zur Festsetzung der TAC und Quoten, die von den Mitgliedstaaten hätten verletzt werden können, aufzuheben sind.

2. *Die finanziellen Folgen der Verletzung der angefochtenen Bestimmungen und der Grundsatz der Rechtssicherheit*

87. Das Ergebnis, zu dem ich hinsichtlich des soeben geprüften Vorbringens gelangt bin — daß nämlich die Kommission bei Beachtung der vom Vertrag gewollten Gleichgewichtsverhältnisse nicht berechtigt war, ihre Vorschläge unter den gegebenen Umständen als bindend anzusehen, da sie das erforderliche Verfahren der Abstimmung mit den Mitgliedstaaten nicht eingehalten hatte — enthält zugleich die Antwort auf die zweite wichtige Frage, die die Kläger gestellt haben.

88. Wenn nämlich keine bindenden Vorschriften über die Festsetzung der TAC und der Quoten bestehen, die durch die Fischereitätigkeit der Mitgliedstaaten verletzt worden sein können, kann nicht gesagt werden, daß die Rücknahmen vom Markt und die Zahlung von Ausfuhrerstattungen für die Vorschläge der Kommission überschreitende Mengen eine Gemeinschaftsvorschrift verletzt haben, so daß auch kein Grund dafür besteht, ihre Finanzierung durch den EAGFL gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 729/70 abzulehnen.

89. Gehen wir jedoch einmal von der Gegenmeinung aus: Angenommen, die Quoten der Kommission seien rechtlich bindend, so bleibt zu prüfen, ob ihre Verletzung zur Ablehnung der Finanzierung durch den EAGFL führen muß.

90. Die Kläger sind sich praktisch darüber einig, daß im Jahre 1981 kein Zusammenhang zwischen der Einhaltung der TAC und der Fangquoten einerseits und der Gemeinschaftsfinanzierung andererseits in dem Sinne bestand, daß das eine als Voraussetzung für das andere hätte angesehen werden können.

91. Sie weisen allgemein darauf hin, daß seinerzeit keine Vorschrift bestanden habe, die eine solche Abhängigkeit ausdrücklich festgelegt und somit die notwendige Rechtsgrundlage für die Ablehnung der Gemeinschaftsfinanzierung mit der Begründung, die gefischten Mengen hätten die festgesetzten Quoten überschritten, abgegeben hätte.

92. Eine solche Vorschrift sei weder in der Verordnung Nr. 100/76 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse noch in der Verordnung Nr. 101/76 über die Strukturpolitik für die Fischwirtschaft enthalten gewesen. Im übrigen habe (wie Irland bemerkt hat) weder die eine noch die andere Verordnung TAC oder Fangquoten oder irgendwelche anderen Begrenzungen der Fangmengen der einzelnen Mitgliedstaaten vorgesehen.

93. Wie Irland ferner vorgetragen hat, erzielten die Mitgliedstaaten trotz des Vorbringens der 1981 erörterten Vorschläge erst zur Zeit der Schaffung der gemeinsamen Fischereipolitik, d. h. nach dem Vorbringen der Niederlande im Jahre 1983, Einigkeit über den Grundsatz der Aufteilung der TAC und der Fangquoten zwischen ihnen.

94. Ferner wurde — wie diese Mitgliedstaaten hervorheben — der Zusammenhang zwischen den Finanzierungsvorschriften und der Einhaltung der TAC und der Quoten, die aus Gründen der Erhaltung der Fischbestände eingeführt worden waren, ausdrücklich erst durch Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3796/81 hergestellt. Insoweit

sei ein Vergleich zwischen der vorletzten Begründungserwägung dieser Verordnung und der entsprechenden Begründungserwägung der Verordnung Nr. 100/76 aufschlußreich, denn aus den unterschiedlichen Formulierungen ergebe sich deutlich die Neuerung, die durch die letztere Verordnung in die Regelung über die Gemeinschaftsfinanzierung im Fischereisektor eingeführt worden sei.

95. Nach Auffassung der Niederlande unterstreicht der ausdrückliche Erlaß des Artikels 26 Absatz 2 lediglich das Nichtbestehen einer solchen Regel vor dem 1. Juni 1982, so daß vor diesem Zeitpunkt die Interventionsmaßnahmen im Fischereisektor der Gemeinschaftsfinanzierung bedingungslos zugänglich gewesen seien.

96. Im übrigen beschränke, wie die niederländische und andere Regierungen bemerken, Artikel 26 Absatz 2 selbst seinen Geltungsbereich auf die Interventionsmaßnahmen und enthalte (wie auch Artikel 25) keinerlei Beschränkungen hinsichtlich der Möglichkeit der Finanzierung von Ausfuhrerstattungen, wobei sich die unterschiedliche Regelung (die erst ab 1982 getroffen wurde) daraus erkläre, daß der ausgeführte Fisch — den der Exporteur in irgendeinem Teil des europäischen Marktes erwerben könne — keine Belastung für den Gemeinschaftsmarkt darstelle

97. Was die Ausfuhrerstattungen betrifft, habe auch die Verordnung Nr. 2730/79 der Kommission vom 29. November 1979 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen [17] die Einhaltung der Quoten nicht zur Voraussetzung der entsprechenden Finanzierung gemacht.

98. Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 110/76 vom 19. Januar 1976, der, wie wir wissen, allgemeine Bestimmungen über die Ausfuhrerstattungen im Fischereisektor enthielt, machte deren Zahlung einfach von dem Nachweis abhängig, daß die Erzeugnisse ihren Ursprung in der Gemeinschaft haben und aus der Gemeinschaft ausgeführt worden sind.

99. Nach dem Vorbringen der dänischen Regierung ist der Betroffene bei Vorliegen dieser Voraussetzungen berechtigt, von den nationalen Behörden die Zahlung der Erstattungen zu verlangen; diese hätten keine andere Möglichkeit, als den entsprechenden Betrag zu zahlen.

100. Die Mitgliedstaaten könnten, da dies in keiner Gemeinschaftsbestimmung vorgesehen sei, nicht als zusätzliche Voraussetzung für die Zahlung der Erstattungen den Nachweis verlangen, daß die Mengen, auf die diese sich bezögen, innerhalb der festgesetzten Quoten gefangen worden seien. Diese von der Kommission für die Gemeinschaftsfinanzierung aufgestellte Voraussetzung sei somit rechtswidrig.

101. Nach Auffassung der dänischen Regierung ergibt sich aus dem Standpunkt der Kommission eine absurde Konsequenz: Zum einen wären die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Erstattungen zu zahlen, ohne den Nachweis verlangen zu können, daß die fraglichen Mengen innerhalb der Quoten lägen; zum anderen müßten sie es hinnehmen, daß die Kommission sich beim Rechnungsabschluß weigere, die von ihnen gezahlten Erstattungen ganz oder teilweise zu finanzieren.

102. Die Aufstellung einer derartigen Voraussetzung würde im übrigen die Schaffung eines Kontrollmechanismus voraussetzen, der in keiner Bestimmung vorgesehen sei, was, wie die Bundesrepublik Deutschland hervorgehoben hat, im Gegensatz zu den Regelungen in den anderen gemeinsamen Marktorganisationen wie etwa derjenigen für Zucker stehe, in denen Quotenregelungen und die Ausstellung von Einfuhr- und Ausfuhrbescheinigungen vorgesehen seien.

17 — ABl. L 317 vom 12. 12. 1979, S. 1.

103. Schließlich sei, wie mehrere Mitgliedstaaten nachdrücklich geltend gemacht haben, der Nachweis der Einhaltung der Quoten bezüglich der Ausfuhrerstattungen praktisch unmöglich, da der über irgendeinen Gemeinschaftshafen ausgeführte Fisch im Hoheitsgebiet eines beliebigen anderen Mitgliedstaates gefischt und erworben worden sein könne, ohne daß dieser Fang auf die Fischquoten des Ausfuhrlandes angerechnet werden dürfe.

104. Dies dürfte auch, wie die Kommission eingeräumt hat, ein Grund dafür sein, daß Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3796/81 die Ausfuhrerstattungen vom Jahre 1982 an nicht mit den Interventionsmaßnahmen gleichgestellt hat.

105. Im Ergebnis könne, so meinen die Kläger, mangels einer ausdrücklichen Vorschrift, die die Gewährung von Ausfuhrerstattungen für überfischte Mengen verbiete, nicht von einer Verletzung der Gemeinschaftsvorschriften gesprochen werden, da die Mitgliedstaaten die entsprechende Zahlung nicht ablehnen dürften.

106. Nun sähen zwar die Artikel 2 Absatz 1 und 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 die Gemeinschaftsfinanzierung nur solcher Erstattungen und Interventionen vor, die „nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte" gewährt bzw. vorgenommen würden. Diese Vorschriften müßten jedoch eng ausgelegt werden.

107. Nach der Meinung des Vereinigten Königreichs können bestimmte Ausgaben nur dann wegen Verletzung einer Gemeinschaftsvorschrift von der Finanzierung ausgeschlossen werden, wenn das Bestehen eines Kausalzusammenhangs zwischen der Verletzung und der nicht zur Gemeinschaftsfinanzierung zugelassenen Ausgabe dargetan werde, wobei die Kommission zu beweisen habe, daß die beanstandete Verletzung eine Erhöhung der zu Lasten der Gemeinschaft gehenden Ausgaben bewirkt habe.

108. Nach Auffassung der Bundesregierung darf die Gemeinschaft aufgrund des Sinns und Zwecks der Finanzierungsgrundsätze, die sich aus der genannten Verordnung und der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergäben, die entsprechenden finanziellen Belastungen nur bei einem Verstoß gegen klare und eindeutige finanzwirksame Vorschriften ablehnen, das heißt gegen finanz- und ausgabenbezogene Vorschriften einer gemeinsamen Marktorganisation, genauer gesagt, gegen Bestimmungen, die die formellen und materiellen Voraussetzungen enthielten, die für die Auszahlung eines Betrags an den Begünstigten erfüllt sein müßten.

109. Die Maßnahmen zur Einschränkung der Fischerei mit Hilfe von Fangquoten, die die Erhaltung und Bewirtschaftung der Meeresschätze im Auge hätten, hätten nichts mit dem Ziel der Marktregulierung und der Finanzierung der entsprechenden Politik zu tun, denn es bestehe mangels einer ausdrücklichen Vorschrift (die für die Ausfuhrerstattungen nie erlassen worden sei) kein Zusammenhang zwischen der von der Kommission 1981 vorgeschlagenen Quotenregelung und der Finanzierung der gemeinsamen Marktorganisation.

110. Unter diesen Umständen hätten die Mitgliedstaaten den Wirtschaftsteilnehmern, die dem geltenden Gemeinschaftsrecht entsprechend Interventionen und Ausfuhrerstattungen beantragt hätten, die Zahlung nicht verweigern können. Sie hätten die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften nicht ändern können, und die allein dazu befugten Organe hätten keinerlei Vorschriften erlassen, die diese Zahlungen für den Fall ausschlössen, daß die von der Kommission vorgeschlagenen Fangquoten überschritten worden seien.

111. Wenn die Organe bestimmte Ausgaben von der Gemeinschaftsfinanzierung aus-

schließen wollten, dürften sie es im Namen eines Artikel 5 EWG-Vertrag entnommenen Treuegrundsatzes nicht unterlassen, den Mitgliedstaaten mitzuteilen, welche Ausgaben der EAGFL nicht akzeptiere. Da die Untätigkeit vom Rat zu vertreten sei, sei die Gemeinschaft in verstärktem Maße verpflichtet, den Mitgliedstaaten beim Rechnungsabschluß eine finanzielle Einbuße zu ersparen.

112. Dadurch, daß sie nicht auf diese Weise vorgegangen sei, habe die Kommission — wie mehrere klagende Staaten ausgeführt haben — die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes verletzt.

113. Irland zum Beispiel trägt vor, da der Zusammenhang zwischen den Quoten und der Finanzierung der Interventionen ab 1983 durch die Verordnung Nr. 3796/81 hergestellt worden sei, hätten die Mitgliedstaaten 1981 — zu einer Zeit, als die TAC- und Quotenvorschläge der Kommission noch erörtert worden seien und die Zahlung der Interventionen wegen der Verordnung Nr. 100/76 obligatorisch gewesen sei — nicht wissen können, daß dieser Zusammenhang rechtlich verankert werden würde.

114. Ferner hätten die Mitgliedstaaten, wie Irland weiter geltend macht, mangels einer auf die Erklärung der Kommission vom 27. Juli 1981 folgenden Gemeinschaftsentscheidung oder -verordnung ein berechtigtes und vernünftiges Vertrauen darauf haben können, daß diese Erklärung keine rechtlichen Konsequenzen haben werde, denn man habe davon ausgehen müssen, daß jede nationale Maßnahme zur Einschränkung der Fischerei vor den Gerichten hätte angefochten werden können, da keine eindeutige und zwingende Gemeinschaftsvorschrift bestanden habe.

115. Darüber hinaus habe es die Kommission, wie die Regierung der Niederlande ausgeführt hat, versäumt, Maßnahmen zur zeitweiligen Aussetzung oder Verringerung der Erstattungen zu erlassen, als sie einen Unterschied zwischen dem Wert der Fänge und den von ihr vorgeschlagenen Quoten festgestellt habe; statt dessen habe sie durch die Erstattungen und die Rücknahmen vom Markt einen Anreiz für die Fortsetzung der Fischerei bestehen lassen. Es sei deshalb nicht gerecht, daß die Kommission beim Rechnungsabschluß des EAGFL den Mitgliedstaaten die gesamte Verantwortung für die Quotenüberschreitung anlaste.

116. In diesem Zusammenhang weist die Bundesrepublik Deutschland auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes [18] hin, nach der die Grundsätze der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit verlangten, daß die Rechte und Pflichten aus einer belastenden Regelung eindeutig und klar erkannt werden könnten. Dies gelte namentlich in dem wirtschaftlich und politisch sensiblen Bereich der Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, die in der Verordnung Nr. 729/70 geregelt sei. Aufgrund der finanziellen Auswirkungen der Artikel 1 und 2 dieser Verordnung müßten die Mitgliedstaaten unbedingt von Anfang an genau wissen, ob ein bestimmtes Verhalten beim Rechnungsabschluß zu finanziellen Konsequenzen für sie führen könne.

117. Im übrigen habe die Kommission, so das Vereinigte Königreich, durch ihre Erklärung vom 27. Juli 1981 nur eine vorläufige Maßnahme getroffen, solange der Rat keine Gemeinschaftsvorschriften erlassen habe. Als der Rat dann am 1. Januar 1983 derartige Vorschriften erlassen habe, habe er dies rückwirkend für 1982, nicht dagegen für 1981 getan und dadurch — so die britische Regierung — jener Maßnahme eine Ende gesetzt, die deshalb nicht als eine endgültige Gemeinschaftsregelung für 1981 angesehen werden könne.

18 — Urteil vom 9. Juli 1981 in der Rechtssache 169/80, Zollverwaltung/Gondrand frères, Slg. 1981, 1931, 1942, Randnr. 17; Urteil vom 22. Februar 1984 in der Rechtssache 70/83, Kloppenburg/Finanzamt Leer, Slg. 1984, 1075, 1086, Randnr. 11.

118. Prüfen wir nun dieses Vorbringen, indem wir es dem entsprechenden Vorbringen der Kommission gegenüberstellen.

119. An erster Stelle muß meines Erachtens anerkannt werden, daß es einen natürlichen Zusammenhang zwischen der Marktpolitik und den Erhaltungsmaßnahmen gibt. Wie schon in der Präambel der Verordnung Nr. 100/76 ausgeführt wurde, muß die gemeinsame Marktorganisation im Fischereisektor „das Interesse der Gemeinschaft ... berücksichtigen, die Fischbestände so weit wie möglich zu erhalten". Die Erhaltung dieser Bestände stellt, wenn sie auch eine besondere Zielsetzung hat, zweifellos ein wesentliches Element der Regulierung der mittel- und langfristigen Versorgung der Märkte und damit der Erhaltung der Erwerbsquelle der Gemeinschaftsfischer dar.

120. Dementsprechend sieht Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag vor, daß eine „gemeinsame Organisation ... alle zur Durchführung des Artikels 39 erforderlichen Maßnahmen einschließen" kann.

121. Nun darf man nicht außer acht lassen, daß die Erhaltungsmaßnahmen dazu beitragen, die Erreichung der Ziele der gemeinsamen Fischereipolitik sicherzustellen: Durch den Schutz der Bestände können sich die Marktverhältnisse stabilisieren und auf einer gesunden Grundlage dauerhaft fortbestehen, da dafür die geeigneten Strukturen existieren.

122. Der Gerichtshof hat dies wohl anerkannt, indem er in dem Urteil in der Rechtssache Kramer [19] entschieden hat, daß „das Bestehen einer gemeinsamen Marktorganisation für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung mit sich [bringt], für eine Durchführung der Fangbeschränkungen in der Weise zu sorgen, daß deren Auswirkungen auf das Funktionieren dieser Marktordnung auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben".

123. In diesem Zusammenhang weist die Antwort auf die zentrale Frage nach der Auslegung der Wendung „nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte" in den Artikeln 2 Absatz 1 und 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 schon deutlich in die Richtung eines nicht restriktiven Verständnisses.

124. Genauso hat es der Gerichtshof gesehen, als er in den Urteilen vom 7. Februar 1979 [20] und vom 27. Februar 1985 [21] entschieden hat, daß die Verordnung Nr. 729/70 „es der Kommission nur [erlaubt], zu Lasten des EAGFL die gemäß den geltenden Vorschriften *in den verschiedenen Agrarsektoren* gezahlten Beträge zu übernehmen" (Hervorhebung von mir).

125. Ich sehe keinen Grund dafür, das Ergebnis, das aus dieser Rechtsprechung folgt, zu ändern.

126. Zum einen enthält nämlich die Verordnung Nr. 729/70 keine Einschränkung, die die Auffassung stützen könnte, daß die Gemeinschaftsfinanzierung nur abgelehnt werden kann, wenn eine Verletzung bestimmter und feststehender Vorschriften vorliegt — wie zum Beispiel von Vorschriften finanzieller oder technischer Art, die die formellen und materiellen Voraussetzungen für die Auszahlung eines Betrags an einen Begünstigten enthalten (z. B. Fristen, Preisfestsetzungsbestimmungen, Berechnung der Beihilfen usw.).

127. Zum anderen entspricht eine weite Auslegung des Begriffs der Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte dem Sinn

19 — Urteil vom 14. Juli 1976 in den verbundenen Rechtssachen 3, 4 und 6/76, Kramer, Slg. 1976, 1279.

20 — Rechtssache 11/76, Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245, und Rechtssachen 15 und 16/76, Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321.

21 — Rechtssache 55/83, Italien/Kommission, Slg. 1985, 683.

und Zweck der fraglichen Regelung wohl am ehesten: Die dem pflichtwidrig handelnden Mitgliedstaat auferlegte finanzielle Belastung wirkt bei richtiger Verteilung der Lasten auch wie eine Art Anreiz, das Gemeinschaftsrecht vollständig zu befolgen und nicht nur hinsichtlich des Teils, der in unmittelbarstem Zusammenhang mit den Zahlungen steht, die Teil der „Soll/Haben"-Beziehung zwischen dem EAGFL und den Mitgliedstaaten sind.

128. Wie die Kommission geltend macht, wäre es kaum akzeptabel, daß der EAGFL Ausgaben finanzieren müßte, die sich aus einer offensichtlichen Verletzung des Gemeinschaftsrechts ergeben.

129. Dies gilt meines Erachtens sowohl für die Vorschriften zur Festsetzung der TAC (zulässige Gesamtfangmengen) als auch für die Vorschriften, die ihre Aufteilung in Quoten für die Mitgliedstaaten vorsehen. Insoweit kann meiner Meinung nach nicht (wie Frankreich dies getan hat) zwischen „Erhaltungsmaßnahmen" und „mit der Erhaltung zusammenhängenden Verwaltungsmaßnahmen" unterschieden werden, denn die Einhaltung der den Fischern jedes Mitgliedstaats zugeteilten Fangquoten ist im allgemeinen ein wirksames Mittel zur Begrenzung der Gesamtfangmenge unter Wahrung gleicher Bedingungen für die Wirtschaftsteilnehmer in verschiedenen Mitgliedstaaten, auf das nur unter besonderen Voraussetzungen verzichtet werden kann (siehe z. B. die Verordnung Nr. 500/87 vom 16. Februar 1987 [22]).

130. Es geht somit nicht an, für die Einhaltung der Quoten — sofern Quoten bestehen — bei der Finanzierung durch den EAGFL etwas anderes gelten zu lassen als für die Einhaltung der TAC.

131. Die Nichtbeachtung der Quoten durch die Fischer eines Mitgliedstaats würde im übrigen, wie die Kommission noch bemerkt, diese gegenüber den Fischern eines Staates begünstigen, der die Gemeinschaftsregelung einhält. Ein solcher Verstoß gegen den in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag verankerten Gleichbehandlungsgrundsatz würde eine Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen bewirken, die noch verschärft würde, wenn die Gemeinschaft verpflichtet wäre, derartige Operationen zu finanzieren.

132. Der Gerichtshof hat in der Begründung seines Urteils in der Rechtssache 11/76 in Randnummer 9 der Entscheidungsgründe ausgeführt:

„Da die Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik die Gleichheit zwischen den Marktbürgern der Mitgliedstaaten gewährleisten muß, können nationale Behörden eines Mitgliedstaats nicht über eine weite Auslegung einer bestimmten Vorschrift die Marktbürger dieses Staates gegenüber denjenigen anderer Mitgliedstaaten begünstigen, in denen eine engere Auslegung vertreten wird. Wenn sich eine solche Wettbewerbsverzerrung zwischen den Mitgliedstaaten ergibt, obwohl Mittel und Wege zur Verfügung stehen, um eine einheitliche Durchführung des Gemeinschaftsrechts in der gesamten Gemeinschaft zu gewährleisten, so darf sie nicht vom EAGFL finanziert werden, sondern muß jedenfalls zu Lasten des betroffenen Mitgliedstaats bleiben."

133. Angesichts des Wortlauts der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 und ihrer Auslegung unter Berücksichtigung der Sachgerechtheit und der Zielsetzung, auf die der Gemeinschaftsgesetzgeber abstellt, erscheint eine ausdrückliche Bestimmung dahin, daß die Nichtbeachtung einer Vorschrift der Erhaltungspolitik oder gar die Nichtbeachtung einer „Gemeinschaftsvorschrift im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte" die entsprechenden finanziellen Konsequenzen auslöst, nicht erforderlich.

22 — ABl. L 51 vom 20. 2. 1987, S. 3.

134. Eine solche Klarstellung wäre möglicherweise ganz einfach überflüssig; unter diesem Gesichtspunkt leuchtet es ein, daß das Fehlen einer ausdrücklichen Aufnahme der fraglichen Voraussetzung in die Verordnungen Nrn. 100/76 und 110/76 als solches nicht ausschließt, die Finanzierung von Interventionsmaßnahmen wegen Verletzung von rechtmäßig erlassenen Erhaltungsvorschriften abzulehnen.

135. Gewiß wäre es übertrieben, eine geringfügige Verletzung der Gemeinschaftsvorschriften, selbst der abgelegensten und unbedeutendsten, als Grundlage für die Ablehnung der Finanzierung gelten zu lassen.

136. Dies ist jedoch nicht der Fall bei einer eventuellen Verletzung der Fischereiquoten, wenn feststeht, daß diese mit der notwendigen Rechtswirksamkeit ausgestattet sind: Ihre Überschreitung stellt nicht nur die Erreichung der Ziele der Erhaltung der Fischbestände innerhalb der gemeinsamen Marktordnung für Frage, sondern führt auch zu einer Erhöhung der Ausgaben des EAGFL, wenn sie zu zusätzlichen Interventionen für die Rücknahme der gesamten gefangenen Mengen oder eines Teils davon aus dem Handel Anlaß gibt.

137. Diese Feststellung bedeutet jedoch meines Erachtens nicht, daß das Vorliegen eines Kausalzusammenhanges zwischen der Verletzung und der zusätzlichen Ausgabe entbehrlich wäre.

138. Damit die Verletzung der Gemeinschaftsvorschrift anläßlich des Rechnungsabschlusses des EAGFL (und nicht nur nach Artikel 169 EWG-Vertrag) sanktioniert werden kann, muß sie finanzielle Folgen in der Form gehabt haben, daß sie zu zusätzlichen rechtswidrig getätigten Ausgaben geführt hat.

139. Dies liegt meines Erachtens der Auffassung des Gerichtshofes zugrunde, der (in seinen Urteilen vom 7. Februar 1979 in den Rechtssachen 11 und 18/76) entschieden hat, daß die Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 „es der Kommission nur [erlauben], zu Lasten des EAGFL die gemäß den geltenden Vorschriften ... gezahlten Beträge zu übernehmen".

140. Dies ergibt sich auch aus dem Zweck des Verfahrens über den von den Mitgliedstaaten vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom EAGFL finanzierten Ausgaben, wie der Gerichtshof sie definiert hat[23].

141. Im vorliegenden Fall hat dieser Kausalzusammenhang zweifellos hinsichtlich der Mengen bestanden, die der Intervention unterlagen und die über die festgesetzten Quoten hinaus gefischt worden waren.

142. Er besteht möglicherweise sogar für die innerhalb der Quoten gefischten Mengen, sofern sich herausstellen sollte, daß die Quotenüberschreitung die Marktbedingungen so stört (namentlich dadurch, daß sie zu Preissenkungen führt), daß sie auch auf diese Weise die Erhöhung der Gesamtmenge der zur Intervention angebotenen Fische erhöht. Dieser Kausalzusammenhang ist jedoch schwerer zu beweisen und würde sich zweifellos in der Bestimmung der von der Kommission anzuwendenden Berechnungsmethode widerspiegeln.

143. Für eine zutreffende Beurteilung der Rechtslage im vorliegenden Fall ist jedoch meines Erachtens noch ein anderer Umstand, nämlich der Erlaß der Verordnung Nr. 3796/81 zu berücksichtigen; diese stellt, wie wir wissen, in Artikel 26 Absatz 2 einen Zusammenhang zwischen den Quotenvorschriften und den Bestimmungen über den finanziellen Ausgleich für die aus dem Handel genommenen Mengen her; dies gilt jedoch nicht für die Ausfuhrerstattungen.

23 — Urteil vom 7. Februar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 15 und 16/76, Frankreich/Kommission, a. a. O., S. 321, 337; Urteil vom 14. Januar 1981 in der Rechtssache 819/79, Deutschland/Kommission, Slg. 1981, 21, 34.

144. Die Kommission führt aus, Artikel 26 habe den Anwendungsbereich der allgemeinen Regelung der Verordnung Nr. 729/70, die in erster Linie die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Bürgern betreffe, weder erweitert noch eingeschränkt; die Mitgliedstaaten müßten den Fischern und ihren Organisationen mit Wirkung vom 1. Januar 1982 jede Beihilfe im Zusammenhang mit Interventionen verweigern, die sich auf Mengen bezögen, die über die festgesetzten Quoten hinaus gefischt worden seien.

145. Ich bestreite die Stichhaltigkeit der Auffassung der Kommission nicht, meine jedoch, daß der im Erlaß des Artikels 26 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3796/81 liegende neue Rechtsumstand auch für die Lösung des im Jahre 1981 bestehenden Problems bedeutsam ist.

146. Dies gilt in erster Linie für die Ausfuhrerstattungen. Es stellte sich nämlich heraus, daß die Prüfung, ob der ausgeführte Fisch aus Fängen stammt, die innerhalb der Quoten getätigt worden waren, mit technischen Bewertungsschwierigkeiten verbunden war: Da die Exporteure den Fisch dank des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft in einem beliebigen Teil der Gemeinschaft erwerben können, läßt er sich nicht ohne weiteres auf die Quote des Ausfuhrlandes anrechnen, dessen Fischer sich möglicherweise völlig innerhalb der festgesetzten Grenzen gehalten haben. Nur ein kostspieliges und kompliziertes System von Bescheinigungen, das im Gemeinschaftsrecht nicht vorgesehen ist und wegen des freien Warenverkehrs nicht einseitig eingeführt werden kann, würde die Feststellung ermöglichen, welche Fischmengen über die Quoten hinaus gefischt worden sind und aus innergemeinschaftlichen Einfuhren stammen.

147. Es ist deshalb kein Wunder, daß die Verordnung Nr. 3796/81 für die Rücknahmen aus dem Handel, nicht jedoch für die Ausfuhrerstattungen einen Zusammenhang mit den Quoten hergestellt hat.

148. Somit geht es, wenn wir das Problem genau betrachten, nicht um die Frage, ob die Nichtbeachtung der Quoten zugleich die Nichtbeachtung einer „Gemeinschaftsvorschrift" ist, sondern darum, ob sich eine Quotenverletzung feststellen läßt oder nicht. So gesehen verdeutlicht die Verordnung Nr. 3796/81, auch ohne notwendigerweise den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 729/70 einzuschränken, tatsächlich den Zusammenhang, der zwischen der Gemeinschaftsfinanzierung und der Einhaltung der Quoten im Hinblick auf die Interventionsmaßnahmen hergestellt werden kann, indem sie jede ausdrückliche Bezugnahme auf die Ausfuhrerstattungen vermeidet, bezüglich deren die Kontrolle der Nichteinhaltung der Quoten beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts äußerst problematisch ist. Nur so wird verständlich, daß Artikel 26, dessen Zweck in einer Klarstellung besteht, diese nicht für beide Fälle vorgenommen hat, obwohl sich die Vorschrift in Titel V „Allgemeine Bestimmungen" findet und Artikel 25 ausdrücklich die Gewährung von Ausfuhrerstattungen vorsieht, die somit außerhalb des Regelungsbereichs des Artikels 26 liegen.

149. Deshalb ist die Verordnung Nr. 3796/81, obwohl sie im Jahre 1982 in Kraft getreten ist, aufschlußreich, denn im Jahre 1981 konnte die Kommission, wie sie selbst einräumt, nicht mit Sicherheit behaupten, daß die Erstattungen für überfischte Mengen gewährt worden waren; sicherlich wandte sie deshalb bei der Berechnung der Finanzierung eine maximalistische Methode an.

150. Aus diesen Gründen muß das auf das Gebot der Einheitlichkeit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts gestützte Vorbringen der Kommission relativiert werden: Beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts ist dies die normale — wenn

auch gewiß unerwünschte — Folge des Fehlens eines gemeinschaftlichen Kontrollverfahrens.

151. Trotzdem ist die Verordnung Nr. 3796/81 hinsichtlich der Rücknahmen aus dem Handel als aufschlußreich anzusehen. Wenn es notwendig war, die Situation zu klären, dann deshalb, weil sie nicht klar war; unabhängig von der grundsätzlichen Regelung in Artikel 3 der Verordnung Nr. 729/70 neige ich der Auffassung zu, daß die Vorschriften, aus denen sich finanzielle Belastungen ergeben, klar und eindeutig sein müssen. Obwohl sich bei Rücknahmen aus dem Handel nicht nachprüfen läßt, ob der fragliche Fisch aus der Quote stammt oder nicht (da er von den nationalen Erzeugerorganisationen zurückgenommen wird), hat die Kommission selbst eingeräumt, daß die Lage im Jahre 1981 unklar war.

152. Erinnern wir uns an den Streit darüber, ob die von der Kommission vorgeschlagenen Quoten verbindlichen Charakter haben: Die Proteste, die sofort — meines Erachtens zu Recht — seitens der Mitglieder des Rates, des Juristischen Dienstes des Rates und sogar des Parlaments dagegen erhoben wurden, sowie die einschlägige Rechtsprechung und die Umstände, unter denen die Kommission ihre Vorschläge als verbindlich bezeichnete, reichten aus, um an deren Einstufung als „Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte" solche Zweifel zu erwecken, daß es nicht gerechtfertigt ist, die Ablehnung der Gemeinschaftsfinanzierung auf ihre Nichteinhaltung zu stützen.

153. Die Erklärung der Kommission — in der diese nicht ausdrücklich mitteilte, welche Konsequenzen sie beim Rechnungsabschluß aus der Nichtbeachtung ihrer Vorschläge zu ziehen beabsichtigte, sondern lediglich ohne weitere Präzision ankündigte, sie werde „alle in ihrer Macht stehenden Mittel" benutzen — wurde im übrigen erst in der Mitte des Jahres abgegeben. Bis dahin gab es nur die Erklärung des Rates in dem Protokoll der Sitzung vom 15. bis 17. Dezember 1980, in dem dieser „feststellte", daß die Mitgliedstaaten die Fischereitätigkeit so ausüben würden, daß bei den durch ihre Schiffe getätigten Fängen die von der Kommission für 1981 vorgeschlagenen *TAC* (*und nicht die Quoten*) berücksichtigt *würden.*

154. Die Rechtslage war somit nicht so klar und eindeutig, daß sie es den Mitgliedstaaten ermöglicht hätte, die anwendbaren Vorschriften genau zu kennen und die finanziellen Folgen zu beurteilen, die die Kommission an deren eventuelle Verletzung zu knüpfen beabsichtigte.

155. Deshalb liegt kein *offenkundiger* Verstoß gegen die Gemeinschaftsvorschriften vor, so daß es an einer Voraussetzung fehlt, von deren Vorliegen die Kommission selbst in allen ihren Schriftsätzen die Ablehnung der Gemeinschaftsfinanzierung abhängig gemacht hat.

156. Unter diesen Umständen verbieten es die Erfordernisse der Rechtssicherheit — deren Bedeutung der Gerichtshof wiederholt anerkannt hat[24] — meines Erachtens, die Mitgliedstaaten allein dafür, daß sie nicht für die Einhaltung der von der Kommission vorgeschlagenen Quoten gesorgt haben, beim Rechnungsabschluß des EAGFL zu bestrafen.

157. Dies soll nicht heißen, daß ich ohne weiteres dem Vorbringen der Niederlande und der Bundesrepublik Deutschland zu-

24 — Siehe z. B. die Urteile in den Rechtssachen Gondrand Frères, a. a. O., Randnr. 17, und Kloppenburg, a. a. O., Randnr. 11. Im letztgenannten Urteil heißt es namentlich: „Wie der Gerichtshof bereits wiederholt hervorgehoben hat, müssen Rechtsakte der Gemeinschaft eindeutig sein, und ihre Anwendung muß für die Betroffenen vorhersehbar sein." Im Urteil vom 10. Juli 1980 in der Rechtssache 32/79 hat der Gerichtshof — zwar in einem anderen Zusammenhang, aber mit Worten, die zweifellos auch hier einschlägig sind — betont: „Das Erfordernis der Rechtsklarheit ist sogar besonders zwingend auf einem Gebiet, auf dem jede Unsicherheit zu Zwischenfällen und zur Anwendung besonders empfindlicher Sanktionen führen kann. (Slg. 1980, 2403, Randnr. 46)."

stimme, die Kommission hätte die Erstattungen von dem Zeitpunkt an, als sie die Quotenüberschreitung bemerkt habe, aussetzen müssen: Es ist nicht ersichtlich, wie sie dies hätte tun können, und es ist auch nicht hinreichend dargetan, daß sie über die notwendigen Informationen dafür verfügte.

158. Meines Erachtens ist auch Dänemark nicht völlig darin recht zu geben, daß die Verletzung des Artikels 5 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 729/70 (die Frist für den Rechnungsabschluß für das Wirtschaftsjahr lief Ende 1982 und nicht im Jahre 1985 ab) zwar nicht zur Ungültigkeit, jedoch dazu geführt habe, daß die Kommission den Betroffenen nicht eine „neue Rechtsauffassung" (nämlich die eines Zusammenhangs zwischen den Quoten und der Finanzierung) habe aufzwingen dürfen.

159. Der Sinn der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 und der Zeitpunkt der Erklärung der Kommission über die Rechtsnatur ihrer Vorschläge (27. Juli 1981) sind geeignet, die Meinung, daß erst zur Zeit des Rechnungsabschlusses eine „neue Rechtsauffassung" durchgesetzt worden sei, zu erschüttern. Wenn die Vorschläge der Kommission unzweifelhaft bindende „Gemeinschaftsvorschriften" gewesen wären, hätte sich die Ablehnung der Finanzierung völlig in die Praxis der Kommission und die Rechtsprechung des Gerichtshofes eingefügt.

160. Daraus folgt, daß die genannten Vorschläge keine *unzweifelhaft* bindenden Gemeinschaftsvorschriften waren und daß deshalb im Jahre 1981 *mit Sicherheit* nicht die Rechtsfolge der Ablehnung der Finanzierung an sie geknüpft werden durfte.

161. Zwar wird bis zum Rechnungsabschluß immer eine gewisse Rechtsunsicherheit bestehenbleiben, die die Regierungen, wie Dänemark einräumt, akzeptieren müssen. Artikel 5 der Verordnung Nr. 729/70 beschränkt diesen Zeitraum grundsätzlich auf ein Jahr: Die Verzögerung des Rechnungsabschlusses bewirkt eine Verlängerung dieser Unsicherheit — ein Umstand, der meines Erachtens die Lage verschärft.

162. Wie dem auch sei, das bisher Ausgeführte reicht aus, um im Ergebnis festzustellen, daß der Grundsatz der Rechtssicherheit — oder der des Vertrauensschutzes — in einer Weise verletzt worden ist, daß auch aus diesem Grunde die Aufhebung der angefochtenen Entscheidungen gerechtfertigt ist.

3. *Formfehler und Verfahrensmißbrauch*

163. Unter dieser Überschrift können wir folgende drei Begründungen zusammenfassen:

a) Die angefochtenen Entscheidungen fänden keine Stütze in einem Rechtsakt der Gemeinschaftsorgane, der bindende rechtliche Wirkung hätte: Die Kommission habe eine einfache Mitteilung an den Rat gerichtet, jedoch keine Entscheidung oder Verordnung im Sinne des Artikels 189 EWG-Vertrag erlassen. Dies ist das Vorbringen Irlands.

b) Nach Auffassung des Vereinigten Königreichs sind die angefochtenen Entscheidungen nicht ordnungsgemäß entsprechend Artikel 190 EWG-Vertrag begründet.

c) Schließlich sind einige Kläger (Niederlande, Bundesrepublik Deutschland, Vereinigtes Königreich) der Meinung, die Kommission hätte eine Vertragsverletzungsklage nach Artikel 169 EWG-Vertrag erheben müssen, denn das Rechnungsabschlußverfahren für den EAGFL dürfe nicht dazu dienen, Verletzungen des Gemeinschaftsrechts finanziell zu sanktionieren, zumal dieses Verfahren nicht dieselben Verfahrensgarantien biete wie das für Vertragsverletzungsklagen gemäß Artikel 169.

164. Prüfen wir nun jeden dieser Vorwürfe.

165. Die Stichhaltigkeit des ersten Vorwurfs ist im Zusammenhang mit dem Argument der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes zu prüfen. Man kann davon ausgehen, daß die mangelnde Umsetzung der Erklärung der Kommission in einen formell verbindlichen Rechtsakt von der in Artikel 189 EWG-Vertrag bezeichneten Art die Zweifel der betroffenen Staaten an seinem binden Charakter und damit ihre Überzeugung verstärkt hat, daß sich daraus keine finanziellen Folgen ergeben würden oder daß es sich um eine bloße „Stellungnahme" handele.

166. Das Vorbringen, die angefochtenen Entscheidungen seien nicht ordnungsgemäß begründet, greift meines Erachtens eindeutig nicht durch. Wie der Gerichtshof schon ganz unzweifelhaft entschieden hat[25], braucht die Begründung den Wortlaut der Entscheidung selbst nicht ausdrücklich zu wiederholen, wenn in anderer Weise auf diese verwiesen wird. Im vorliegenden Fall genügte über die zahlreichen zweiseitigen Kontakte hinaus die Bezugnahme auf den Zusammenfassenden Bericht, der den Entscheidungen beigefügt war, um den Mitgliedstaaten deren Begründung in einer Weise bekanntzugeben, die es ihnen ermöglicht, vor dem Gerichtshof — der diese zu würdigen hat — die Gründe für ihre abweichende Auffassung geltend zu machen.

167. Der Vorwurf des Verfahrensmißbrauchs schließlich erweist sich bei einfacher Lektüre der Entscheidungsgründe des bereits zitierten Urteils vom 7. Februar 1979 in den Rechtssachen 15 und 16/76 als offensichtlich unzutreffend.

168. Dort heißt es, daß die beiden Verfahren voneinander unabhängig sind, verschiedene Ziele verfolgen und unterschiedlichen Vorschriften unterliegen. Im Fall des Artikels 169 liegt es im Ermessen der Kommission, die Vertragsverletzung zu untersuchen und den pflichtwidrig handelnden Mitgliedstaat zu verfolgen, wobei sie gegebenenfalls sogar auf die Klageerhebung verzichten kann; im Rechnungsabschlußverfahren gibt es eine solche Möglichkeit nicht, und die Kommission muß sich darauf beschränken, die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsführung nach den Vorschriften festzustellen, die die Aufteilung der finanziellen Belastungen regeln. Dies hat sie im vorliegenden Fall getan, wobei sich die Parteien über die Tragweite der einschlägigen Vorschriften streiten.

4. *Die von der Kommission bei der Berechnung der angefochtenen Finanzierungen angewandte Methode*

169. Einige Mitgliedstaaten — Frankreich, Dänemark, die Niederlande, das Vereinigte Königreich und Deutschland — wenden sich gegen die von der Kommission angewandte Berechnungsmethode.

170. Die Kommission, die keine Informationen besaß, anhand deren sie die über die Quoten hinaus gefischten Mengen, die zu Ausgaben führten, hätte bestimmen können, vertritt die Auffassung, daß bis zum Beweis des Gegenteils die gesamten überfischten Mengen zu Ausgaben seitens des EAGFL geführt haben könnten.

171. Sie erläuterte später die angewandte Methode in den Mitteilungen, die sie an die Mitgliedstaaten richtete, indem sie diese aufforderte, im Rahmen des endgültigen Rechnungsabschlusses die Zahlen zu prüfen, die sich aus dieser „maximalistischen" Berechnung ergäben, und Tatsachen mitzuteilen, die zu einem anderen Ergebnis führen könnten.

172. Nach dem Vorbringen der Kommission haben alle Mitgliedstaaten außer Dänemark und dem Vereinigten Königreich diese Möglichkeit ausgiebig genutzt.

25 — Urteil vom 27. Januar 1981 in der Rechtssache 1251/79, Italien/Kommission, Slg. 1981, 205, 221 f.

173. Die Beklagte ist der Auffassung, daß jedes neue Bestreiten dieses Punktes im Rahmen der vorliegenden Klagen gemäß Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung als verspätet anzusehen sei.

174. Aufgrund des Ergebnisses, zu dem ich hinsichtlich des bereits geprüften Klagevorbringens gekommen bin, meine ich, daß der Gerichtshof über die Stichhaltigkeit dieses neuen Vorbringens nicht zu entscheiden braucht.

175. Gleichwohl möchte ich kurz darauf eingehen.

176. Zunächst erscheint mir die von der Kommission erhobene Einrede des verspäteten Vorbringens durch die Kläger nicht überzeugend.

177. Gewiß ist es Sache der betroffenen Mitgliedstaaten darzutun, daß die gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung der von ihnen beantragten Finanzierungen erfüllt waren.

178. Das Vereinigte Königreich scheint mir jedoch mit seiner Auffassung recht zu haben, daß das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 49/83 [26], das die Kommission zur Stützung ihrer Behauptung herangezogen hat, vor allem bestätigt, daß die Mitgliedstaaten jederzeit die Möglichkeit haben, dem Gerichtshof die Beweise dafür vorzulegen, daß die streitige Ausgabe tatsächlich rechtmäßig vorgenommen wurde.

179. Zum andern wurde ihr Anspruch auf rechtliches Gehör ernsthaft beschnitten.

180. Zu der Frage selbst möchte ich noch folgendes sagen: Wenn man von dem Grundsatz ausgeht, daß alle überfischten Mengen, die zu Ausgaben Anlaß gegeben haben, nicht vom EAGFL finanziert werden können, scheint mir nicht offensichtlich zu sein, daß die Kommission den korrektesten Weg für die Bestimmung der Methode für den EAGFL-Rechnungsabschluß gewählt hat.

181. Im Grunde läuft diese Methode darauf hinaus, daß die mit Interventionen zusammenhängenden Ausgaben in erster Linie auf den über die Quoten hinaus gefischten und deshalb nicht vom EAGFL finanzierbaren Teil angerechnet werden. Auf diese Weise werden Interventionsausgaben nur in dem Maße finanzierbar, in dem die Mengen, die Anlaß zu den Ausgaben gegeben haben, die über die festgesetzten Quoten hinausgehenden Fischfänge überstiegen.

182. Daraus kann sich ergeben, daß sowohl Ausgaben, die sich auf übermäßige Fänge beziehen, als auch Ausgaben, die Mengen betreffen, die im Rahmen der Quoten gefischt wurden, bevor diese erschöpft waren, von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen werden. Selbst bei weiter Auslegung der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 ist es jedoch unzulässig, die Gemeinschaftsfinanzierung von Ausgaben abzulehnen, die sich auf innerhalb der Quoten getätigte Fänge beziehen.

183. Dies bedeutet, daß die Kommission dadurch, daß sie ihre Berechnungen auf einer unrichtigen Grundlage vorgenommen hat, ihre eigene Logik und die Logik der Regelung über die Gemeinschaftsfinanzierung der Ausgaben im Zusammenhang mit dem Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisationen verlassen hat.

184. Sie tat dies sicher, wie sie selbst eingeräumt hat, aus praktischen Gründen, die mit dem Fehlen von Daten über die Beachtung der Erhaltungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten zusammenhängen. Es handelt sich um einen Mangel, der sich zum großen Teil aus dem Fehlen gemeinschaftlicher Kontrollverfahren ergibt, die sich durch eine entsprechende Entwicklung des Gemeinschaftsrechts mit Sicherheit werden schaffen lassen.

26 — Urteil vom 12. Juli 1984, Luxemburg/Kommission, Slg. 1984, 2931.

185. Man hat jedoch auf den ersten Blick den Eindruck, als ermöglichten es die der Kommission von den Mitgliedstaaten monatlich übersandten Aufstellungen, die mit den Interventionen zusammenhängenden Ausgaben mehr oder minder genau zum Tempo der Quotenausschöpfungen in Beziehung zu setzen, so daß es der Kommission möglich gewesen wäre, den Zeitpunkt zu ermitteln, von dem an die Quoten überschritten und die mit den Interventionen zusammenhängenden Ausgaben „unter Verletzung des Gemeinschaftsrechts" getätigt sein würden.

186. Gewiß ließ die Kommission desungeachtet den Gegenbeweis zu, und mehrere Mitgliedstaaten nutzten die Möglichkeit, die Kommission davon zu überzeugen, daß die mit den Interventionen zusammenhängenden Ausgaben sich nicht auf Mengen bezogen, die unter Verletzung der Quoten gefischt worden waren, und sie dadurch zu veranlassen, ihre Zahlen zu berichtigen.

187. Einige taten dies allerdings zur Zeit des Rechnungsabschlusses nicht.

188. Es ist jedoch festzustellen, daß die Akten zu diesem Punkt nicht alle Informationen enthalten, die es uns ermöglichen würden, hinsichtlich der Rechtmäßigkeit jeder Ausgabe zu einem gesicherten Ergebnis zu kommen, vor allem soweit es sich um die Interventionen handelt, die sich auf innerhalb der Quoten getätigte Fänge beziehen und sich möglicherweise aus dem Einfluß der rechtswidrigen Fänge auf den Markt ergeben haben.

189. Deshalb wäre es, falls der Gerichtshof über diese Klagebegründung entscheiden müßte, meines Erachtens notwendig, die Parteien um zusätzliche Erläuterungen zu ersuchen und sie aufzufordern, genauer zu diesem Aspekt Stellung zu nehmen, der möglicherweise dazu führt, daß die Beträge der Ausgaben, von denen angenommen wird, daß sie unter Verletzung der Gemeinschaftsvorschriften vorgenommen wurden, zu verringern sind.

190. Es scheint mir jedoch schon jetzt angezeigt festzustellen, daß ich das Vorbringen der Niederlande für etwas ungenau halte, der entscheidende Zeitpunkt für die Herstellung eines Zusammenhangs zwischen den Quoten und der Finanzierung sei der 27. Juli 1981, nämlich der Zeitpunkt der Erklärung der Kommission an den Rat, gewesen, so daß die bis zu diesem Zeitpunkt gewährten Erstattungen keinerlei Beschränkungen unterlegen hätten.

191. Sobald nämlich dieser Zusammenhang als allgemeine These akzeptiert würde, müßte berücksichtigt werden, daß die von der Kommission zu diesem Zeitpunkt festgesetzten Quoten für das ganze Fischereijahr 1981 galten; somit kommt es grundsätzlich nicht darauf an, wann die Quoten festgesetzt wurden, sondern zu welchem Zeitpunkt die gefischten Mengen diese überschritten.

192. Ein Problem würde sich nur ergeben, wenn die einem bestimmten Land zugeteilte Quote vor dem 27. Juli überschritten worden wäre; dann aber würde zugunsten des niederländischen Vorbringens immer noch das Argument der Rechtssicherheit eingreifen.

III — Die das Wirtschaftsjahr 1982 betreffenden Entscheidungen

193. Wie wir gesehen haben, unterschied sich die Rechtslage im Jahre 1982 wesentlich von der des Wirtschaftsjahres 1981.

194. Aber auch in diesem Jahr erließ der Rat, nachdem er die TAC- und Quotenvorschläge der Kommission nicht hatte billigen können, vorläufige Maßnahmen, die im Laufe des Jahres mehrfach verlängert wurden.

195. Ferner erließ der Rat schließlich am 25. Januar 1983 die Verordnungen Nrn. 170 und 172/83, in denen mit Rückwirkung die TAC für 1982 und die entsprechende Aufteilung zwischen den Mitgliedstaaten festgelegt wurden.

196. Hinsichtlich des Vorbringens der Klägerinnen ist in erster Linie zu berücksichtigen, daß Irland in der Rechtssache 239/86 ähnlich wie bereits in der Rechtssache 325/85 die Zuständigkeit der Kommission, ihren TAC- und Quotenvorschlägen irgendeine Verbindlichkeit beizumessen, bestritten hat.

197. Aufgrund der Erwägungen, die ich zu dieser Begründung schon im Zusammenhang mit den früheren Klagen dargelegt habe, ist es zweifelhaft, daß die Kommission den mangelnden Erlaß der Erhaltungsmaßnahmen durch den Rat in ordnungsgemäßer Form, das heißt nach dem beschriebenen Abstimmungsverfahren ausgeglichen hat.

198. Zwar erließ der Rat im Jahre 1982, wie es hieß, eine Reihe von vorläufigen Maßnahmen; diese beschränkten sich jedoch, wie aus ihrer Überschrift hervorgeht, auf die Festlegung, daß die Vorschläge der Kommission *berücksichtigt* werden mußten, ohne daß ihnen eine unzweifelhafte bindende Rechtswirkung beigelegt wurde.

199. Jedenfalls ist das jetzige Vorbringen Irlands weniger überzeugend als sein Vorbringen in der Rechtssache 325/85, wenn man es darüber hinaus dem Vorbringen der Kommission gegenüberstellt, daß der rückwirkende Erlaß der TAC- und Quotenregelung durch die Verordnung Nr. 172/83 alle Fehler geheilt habe.

200. Der Standpunkt der Niederlande zu dieser Frage in der Rechtssache 237/86 unterscheidet sich von dem Irlands. Die Niederlande haben uns in ihrer Klageschrift mitgeteilt, daß sie für das Jahr 1982 eine nationale Fangbeschränkung eingeführt haben, die auf die neuesten Vorschläge der Kommission gestützt war, und daß die nationale Quote für Makrelen endgültig in einer Höhe festgesetzt worden sei, die die Zustimmung der Kommission gefunden habe.

201. Die Niederlande haben jedoch die vorliegende Klage erhoben, als die Kommission beschloß, die Finanzierung für einen Betrag von 13 317 224 HFL betreffend Ausfuhrerstattungen von Makrelen, die ihrer Meinung nach unter Verletzung der festgesetzten Quoten gewährt worden waren, abzulehnen. Sie bestreiten, daß aus der Nichtbeachtung dieser Quoten — sofern eine solche Nichtbeachtung tatsächlich gegeben ist — finanzielle Folgen beim Rechnungsabschluß des EAGFL gezogen werden dürften. Sie machen im wesentlichen geltend, a) daß die Erhaltungsmaßnahmen, die im wesentlichen auf biologische Erwägungen gestützt seien, absolut nichts mit der Marktpolitik zu tun hätten; b) daß weder die Verordnung Nr. 100/76 noch die Verordnung Nr. 3796/81 über die Marktorganisation irgendeine Beschränkung hinsichtlich der Fischmengen enthalte, für die Ausfuhrerstattungen gewährt werden könnten; derartige Beschränkungen wären, selbst wenn sie existierten, nicht anwendbar, da sie unkontrollierbar seien; c) daß die Verordnung Nr. 729/70 die Finanzierbarkeit der Ausgaben durch den EAGFL nur an ihre Vereinbarkeit mit den Vorschriften über die Marktorganisation knüpfe, was dem Vorgehen der Kommission entspreche, diese Kriterien unrichtigerweise auf andere Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zu erstrecken, die mit dem Funktionieren des Marktes absolut nichts zu tun haben; d) daß folglich die von der Kommission für 1982 vorgeschlagenen TAC und Quoten insoweit nicht als Vorschriften des Gemeinschaftsrechts im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 angesehen werden dürfen.

202. Zu diesem Punkt möchte ich auf meine Ausführungen zu der zweiten Begründung

der Klagen gegen die das Jahr 1981 betreffenden Entscheidungen verweisen.

203. Meines Erachtens gestattet es der Zusammenhang, der zwischen den Erhaltungsmaßnahmen und der Marktorganisation besteht, grundsätzlich nicht, sie von den Gemeinschaftsvorschriften auszunehmen, deren Einhaltung nach der Verordnung Nr. 729/70 eine Voraussetzung für die Finanzierung der Ausgaben durch den EAGFL ist.

204. Die Rechtslage im Jahre 1982 (wie diejenige im Jahre 1981) war jedoch nicht geeignet, bei den Wirtschaftsteilnehmern und den Mitgliedstaaten die feste Überzeugung hervorzurufen, daß zwischen der Einhaltung der Quoten und der Finanzierung durch den EAGFL ein solcher Zusammenhang bestehe.

205. Es ist vor allem zu berücksichtigen, daß die Verordnung Nr. 3796/81 diesen ausdrücklichen Zusammenhang erst am 29. Dezember 1981 hinsichtlich der Rücknahmen aus dem Handel herstellte und ihre Regelung nicht auf die Ausfuhrerstattungen erstreckte, die allein Gegenstand der Klage der Niederlande sind. Wie die Kommission selbst eingeräumt hat, erklären die enormen Schwierigkeiten bei der Kontrolle weitgehend die Vorsicht des Gesetzgebers, der keinen Grund hat, unter diesem Gesichtspunkt von den Mitgliedstaaten mehr zu verlangen als von sich selbst.

206. Da 1982 durchaus keine Rechtssicherheit bestand und die Kommission nicht dartun konnte, daß es möglich war, die Quoten im Hinblick auf die Ausfuhrerstattungen zu kontrollieren, ist der Klage der Niederlande stattzugeben.

207. Etwas ähnliches läßt sich auch zu der Klage Irlands sagen, die ebenfalls ausdrücklich auf die Verletzung der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes gestützt wird.

208. Der Zusammenhang dieses Vorbringens ist freilich, wie wir gesehen haben, hier etwas anders als für das Jahr 1981, zumal die Klage im Fall Irlands sich nicht nur auf die Ausgaben bezieht, die sich aus Ausfuhrerstattungen ergeben, sondern auch auf solche, die aufgrund der Rücknahme von Fisch aus dem Handel entstanden sind. Wenn es, wie bei den ersten Klagen, möglich ist, (wie im Fall Hollands) sich auf den Wortlaut von Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3796/81 zu stützen, läßt sich dies hinsichtlich der letztgenannten Interventionen nicht sagen.

209. Hier jedoch ergibt sich die Rechtsunsicherheit, die Irland rügen kann, direkt aus der Ungewißheit bezüglich des Vorliegens bindender Gemeinschaftsvorschriften, deren Nichtbeachtung durch die Ablehnung der Finanzierung durch den EAGFL sanktioniert werden muß.

210. Tatsächlich ist daran zu erinnern, daß ungeachtet der Erklärung der Kommission vom 21. Juli 1982 und der vorläufigen Entscheidungen des Rates sowie trotz der Neuheit der Verordnung Nr. 3796/81 (die am 31. Dezember 1981 veröffentlicht wurde, damit sie am 1. Juni 1982 [27] angewandt werden konnte), die TAC und die Quoten erst im Januar 1983 durch die Verordnung Nr. 172/83 festgesetzt wurden, ohne daß im übrigen die dadurch hervorgerufene Rückwirkung in der Verordnung Nr. 170/83, die ihre Rechtsgrundlage darstellte, vorgesehen war.

27 — Der von Irland erwähnte Umstand, daß die Verordnung Nr. 1865/82 des Rates vom 28. Juni 1982 (ABl. L 206 vom 14. 7. 1982, S. 1) die Anwendung der Artikel 13 und 14 der Verordnung Nr. 3796/81 aussetzte, ändert nichts an der Lage und an den Argumenten, die aus der letztgenannten Verordnung für das Jahr 1982 hergeleitet werden können: Artikel 26 Absatz 2 war nicht berührt und seine Anwendung nicht ausgesetzt, denn seit dem 1. Juni 1982 galt die darin enthaltene Regelung für die Vorschriften der Verordnung Nr. 3796/81, die nicht durch die Verordnung Nr. 1865/82 ausgesetzt wurden (namentlich die Artikel 8, und 16 bis 18), und möglicherweise auch für Artikel 11 der Verordnung Nr. 100/76, den die Verordnung Nr. 1865/82 bis zum 31. Dezember 1982 wieder in Kraft setzte.

211. Das ganze Jahr über wurden die Mitgliedstaaten lediglich aufgefordert, die TAC-Vorschläge der Kommission zu *berücksichtigen*, die seinerzeit nicht die Aufteilung der Fänge zwischen den Mitgliedstaaten einschlossen.

212. Unter diesen Umständen kann von den Mitgliedstaaten auch unter Berücksichtigung der Umsicht, die von ihnen im Bereich der Erhaltung der Fischbestände verlangt werden muß, und ihrer Verantwortung gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag nicht gefordert werden, daß sie im Jahre 1982 für die Einhaltung einer Quote sorgten, die sie nicht vorhersehen konnten, selbst wenn sie die Vorschläge der Kommission beachteten.

213. Deshalb kann nicht festgestellt werden, daß im Jahre 1982 vom Standpunkt Irlands her gesehen, eindeutige und genaue Vorschriften bestanden, deren Verletzung es gestattet hätte, die Finanzierung der Interventionen gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 729/70 abzulehnen.

214. Noch ein Wort zu einer anderen Frage, die die Regierung der Niederlande aufgeworfen hat. Sie hat hilfsweise geltend gemacht, daß die Kommission bei ihren Berechnungen nicht die Fischmengen berücksichtigt habe, die aus quotenfreien Gebieten stammten (nach Angaben des Reederverbandes 40 501 Tonnen Makrelen).

215. Die Kommission bestreitet die Zuverlässigkeit der Zahlenangaben der Niederlande und führt aus, aus der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage, auf die auch die Niederlande ihr Vorbringen stützten, lasse sich nichts herleiten, da sie sich auch auf die Makrelenfischerei im allgemeinen und nicht nur diejenige durch die Gemeinschaftsfischer bezogen und nichts über den Anteil der Niederlande an den Fängen aus Gewässern, die keine Gemeinschaftsgewässer seien, ausgesagt habe.

216. Wenn der Gerichtshof über diesen Aspekt der Frage zu entscheiden hätte, wäre es zweifellos erforderlich, zusätzliche Erläuterungen und Beweiselemente zu verlangen, die es den Niederlanden im Rahmen der Beweislastregelung ermöglichen würden, ihren Standpunkt zu begründen.

IV — Ergebnis

217. Aufgrund dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof im Ergebnis vor:

a) den Klagen Irlands (Rechtssache 325/85), Frankreichs (Rechtssache 336/85), des Vereinigten Königreichs (Rechtssache 346/85) und Dänemarks (Rechtssache 348/85) hinsichtlich der Entscheidungen über den Rechnungsabschluß für 1981 mit der Begründung stattzugeben, daß nicht davon ausgegangen werden kann, daß bindende Gemeinschaftsvorschriften zur Festsetzung der TAC und der Quoten existierten, die von den Mitgliedstaaten zwingend hätten eingehalten werden müssen;

b) wegen Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit diesen Klagen hilfsweise und den Klagen der Niederlande (Rechtssachen Nrn. 326/85 und 237/86), der Bundesrepublik Deutschland (Rechtssache 332/85) und Irlands (Rechtssache 239/86) stattzugeben;

c) demnach die angefochtenen Entscheidungen in dem sich aus den Klageanträgen ergebendem Umfang aufzuheben.

218. Sollte der Gerichtshof diesem Vorschlag nicht folgen, ist es meines Erachtens erforderlich, das Verfahren erneut zu eröffnen und Erläuterungen und zusätzliche Beweismittel zu fordern, die es ermöglichen, die Richtigkeit der Berechnungen der Kommission und damit der Rechtmäßigkeit der beanstandeten Rechnungsabschlüsse zu prüfen.

219. Entsprechend dem Ergebnis, zu dem ich in der Sache selbst gelangt bin, schlage ich vor, die Kosten des Verfahrens gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung der Kommission aufzuerlegen, mit Ausnahme der Kosten des Verfahrens in der Rechtssache 326/85, in dem jede Partei ihre eigenen Kosten zu tragen hat, da dort nicht beantragt worden ist, die Kosten der Beklagten aufzuerlegen.