SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

vom 14. Juni 2001 [1]

I — Einleitung

1. Die Italienische Republik beantragt gemäß Artikel 173 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 230 EG) Nichtigerklärung von Artikel 2 und der Tabelle für Roten Thun im Anhang der Verordnung (EG) Nr. 49/1999 des Rates vom 18. Dezember 1998 zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmengen für 1999, ihrer Aufteilung auf die Mitgliedstaaten in Form von Quoten sowie bestimmter Fangbedingungen für bestimmte Bestände weit wandernder Fische [2] (im Folgenden: Verordnung oder Verordnung Nr. 49/1999).

2. Die Italienische Republik ist aus den Gründen, die ich im Folgenden darlegen werde, der Ansicht, dass die in Artikel 2 Absatz 1 angegebenen Prozentsätze und die in Artikel 2 Absatz 2 dieser Vorschrift in Verbindung mit dem Anhang vorgesehenen Quoten rechtswidrig seien und ihr ernsten Schaden zufügten.

1 — Originalsprache: Spanisch.

2 — ABl. 1999, L 13, S. 54.

II — Der internationale Schutz der Thunfischbestände

3. Am 14. Mai 1966 wurde in Rio de Janeiro die Internationale Konvention zur Erhaltung der Thunfischbestände im Atlantik (im Folgenden: Konvention) unterzeichnet, die am 21. März 1969 in Kraft trat [3]. Sie soll die Erhaltung und Bewirtschaftung der Thunfischbestände im Atlantik [4] gewährleisten, und zwar durch Zusammenarbeit der vertragschließenden Parteien bei der Erhaltung dieser Fischbestände auf einem Niveau, das eine gleich bleibende optimale Nutzung ermöglicht [5].

4. Um die gesetzten Ziele zu erreichen, wurde mit der Konvention die Internationale Kommission für die Erhaltung der Thunfischbestände im Atlantik (im Folgenden: Thunfischkommission) geschaffen. Ihr wurde die Befugnis eingeräumt, Empfehlungen abzugeben, die für die vertragschließenden Parteien sechs Monate nach ihrer Notifizierung verbindlich werden, sofern innerhalb dieser Frist

3 — Die englische Fassung der Konvention ist im Internet unter „http://www.iccat.es" einzusehen.

4 — In Artikel 1 der Konvention ist ihr Geltungsbereich festgelegt; er umfasst den Atlantischen Ozean und die angrenzenden Meere.

5 — Vgl. Präambel der Konvention.

kein Widerspruch erhoben wird [6]. Die Unterzeichnerstaaten verpflichteten sich, alle zur Anwendung der Konvention erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen [7].

5. Die Thunfischkommission legte auf ihrer neunten außerordentlichen Tagung in Madrid im November/Dezember 1994 für Roten Thun wegen Überfischung zum ersten Mal für 1995 eine Gesamtfangmenge fest, die sie auf die 1993 und 1994 erzielten Höchstfangmengen begrenzte. Ab 1996 sollten die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um die Fangmengen schrittweise auf 75 % der Fangmenge des Jahres 1995 zu senken. Dieses Ziel sollte vor Ablauf des Jahres 1998 erreicht werden. Die Empfehlung wurde den Staaten, die — wie die Italienische Republik — der Konvention noch nicht beigetreten waren, sowie dem Allgemeinen Fischereirat für das Mittelmeer [8] mit der Bitte um Zusammenarbeit mitgeteilt. Die Empfehlung sollte am 2. Oktober 1995 in Kraft treten [9].

6. Die Thunfischkommission verabschiedete auf ihrer vierzehnten ordentlichen Tagung im November 1995, die ebenfalls in Madrid stattfand, eine Empfehlung, mit der sie für Frankreich in Anbetracht der erheblichen Mengen von Rotem Thun, die von der französischen Fischerei 1994 gefangen wurden, für die Jahre 1996, 1997 und 1998 im Mittelmeer und im östlichen Atlantik spezifische Grenzen festlegte [10]. Diese Empfehlung, die am 22. Juni 1996 in Kraft trat, wurde mit der im November 1998 in Santiago de Compostela erlassenen Empfehlung 98-5 geändert [11].

7. Auf der zehnten außerordentlichen Tagung, die im November 1996 in San Sebanstián stattfand, verabschiedete die Thunfischkommission eine neue Empfehlung, die am 3. Februar 1997 offiziell mitgeteilt wurde und am 4. August 1997 in Kraft trat. Mit ihr wurde den vertragschließenden Parteien, die ihre jeweilige Fangquote überschritten hatten, die Quote um 100 % der Überfischung gekürzt; diese Kürzung kann auf 125 % [12]angehoben werden, falls es in zwei aufeinander folgenden Bewirtschaftungszeiträumen zu einer Überfischung kommt [13]. Die Kürzung der Quote wird auf einen späteren Bewirtschaftungszeitraum verschoben als den, der auf den Bewirtschaftungszeitraum, in dem

6 — Artikel IV und VIII.

7 — Artikel IX Absatz 1.

8 — Dieser Rat machte sich die Empfehlung der Thunfischkommission in seiner Resolution 95/1 (siehe Anlage III zur Klagebeantwortung des Rates) zu Eigen.

9 — Empfehlung 94-11 betreffend den Roten Thunfisch im Ostatlantik und im Mittelmeer („Compendio de recomendaciones y resoluciones en materia de ordenación adoptadas por ICCAT para la conservación de los túnidos atlánticos y especies afines" — http//www.iccat.es/ — [im Folgenden: Compendio], S. 49).

10 — Empfehlung über zusätzliche Maßnahmen im Ostatlantik und im Mittelmeer (vgl. Anlage II zur Klagebeantwortung des Rates).

11 — Die Änderung ist in Punkt 5 der Empfehlung vorgesehen. Vgl. Nr. 11 dieser Schlussanträge.

12 — Neben weiteren geeigneten Maßnahmen, z. B. Handelsbeschränkungen.

13 — Empfehlung 96-14 zur Anwendung in der Fischerei von Rotem Thun im Atlantik und Schwertfisch im Nordatlantik (vgl. Anlage V zur Klagebeantwortung und Compendio, S. 88).

es zu der Überfischung kam, folgt, sofern zum Zeitpunkt der Quotenfestlegung nicht alle Daten über die Fangmengen dieses Zeitraums vorlagen. Dadurch würde die Überfischung von 1997 auf die Quoten von 1999 und nicht auf die von 1998 angerechnet. So einigte man sich in einer zusätzlichen Empfehlung, die auf der elften außerordentlichen Tagung in Santiago de Compostela vom 16. bis 23. November 1998 verabschiedet wurde. Sie wurde den Parteien am 22. Dezember 1998 mitgeteilt und trat am 21. Juni 1999 in Kraft [14].

III — Die Aufnahme der Gemeinschaft in die Thunfischkommission und ihre Auswirkung auf das Gemeinschaftsrecht

8. Mit Beschluss vom 9. Juni 1986 [15] genehmigte der Rat den Beitritt der Gemeinschaft zur Thunfischkommission. Der Beitritt erfolgte am 14. November 1997 [16].

9. Am 19. Dezember 1997 erließ der Rat die Verordnung (EG) Nr. 65/98 [17], um die Empfehlungen der Thunfischkommission umzusetzen [18]. Mit dieser Verordnung wurde der der Gemeinschaft für das Wirtschaftsjahr 1998 zugewiesene Anteil an Rotem Thun auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt [19].

10. Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 65/98 bestimmt, dass die Kommission mit der Thunfischkommission die Revision der Fangzahlen für die Mitgliedstaaten aushandelt, „damit die Quoten der betreffenden Mitgliedstaaten für Roten Thun später angepasst werden können". Nach Vereinbarung dieser Quoten passt die Kommission die entsprechenden Quoten der verschiedenen Mitgliedstaaten an.

11. Die Kommission führte in Ausübung des ihr hierzu übertragenen Mandats mit der Thunfischkommission Verhandlungen, die zu der Empfehlung führten, die auf der

14 — Dies ist die Empfehlung 98-13. Vgl. Anlage VI zur Klagebeantwortung und Compendio, S. 97, sowie die Antwort des Rates auf die zweite Frage, die ihm der Gerichtshof gestellt hat.

15 — Beschluss 86/238/EWG des Rates über den Beitritt der Gemeinschaft zu der Internationalen Konvention zur Erhaltung der Thunfischbestände im Atlantik in der Fassung des Protokolls zu der am 10. Juli 1984 in Paris unterzeichneten Schlussakte der Konferenz der Bevollmächtigten der Vertragsparteien der Konvention (ABl. 1986, L 162, S. 33).

16 — Einige Mitgliedstaaten waren der Konvention bereits vorher beigetreten: das Königreich Spanien und die Französische Republik am 21. März 1969, die Portugiesische Republik am 3. September 1969, das Vereinigte Königreich (für die Bermudas) am 10. November 1995 und die Italienische Republik am 6. August 1997 (vgl. Nummer 4 der Klagebeantwortung und das von der Italienischen Republik als Anlage I zur Klageschrift vorgelegte Dokument).

17 — Verordnung zur Festsetzung der zulässigen Gesamtfangmengen für 1998, ihrer Aufteilung auf die Mitgliedstaaten in Form von Quoten sowie bestimmter Fangbedingungen für bestimmte Bestände weit wandernder Fische (ABl. 1998, L 12, S. 145).

18 — Dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 65/98.

19 — Von den im Ostatlantik zugewiesenen 4 452 t entfielen 3 auf Griechenland, 3 809 auf Spanien, 400 auf Frankreich, 180 auf Portugal und 60 auf die übrigen Mitgliedstaaten. Im Mittelmeer verfügte die Gemeinschaft über 11 621 t: 272 für Griechenland, 2 033 für Spanien, 4 850 für Frankreich, 4 145 für Italien und 321 für Portugal. Frankreich wurde in beiden Gebieten das Maximum zugeteilt, das in der Empfehlung vorgesehen war, die die Thunfischkommission auf ihrer 14. außerordentlichen Tagung verabschiedet hatte (siehe Nr. 6 dieser Schlussanträge).

11. außerordentlichen Tagung erlassen wurde [20]. Diese neue Empfehlung trat am 20. August 1999 in Kraft [21] und sah für 1999 eine zulässige Gesamtfangmenge von 32 000 t und für das Jahr 2000 von 29 500 t vor, von denen der Gemeinschaft 20 165 t und 18 590 t zugeteilt wurden [22]. Die Aufteilung der Fangmöglichkeiten auf die vertragschließenden Parteien wurde ausgehend von den nicht revidierten Fangzahlen der Jahre 1993 und 1994 und nach Abzug der überfischten Mengen im Wirtschaftsjahr 1997 berechnet, so wie es in der Empfehlung von San Sebastián vom November 1996 und zwei Jahre später in der in Santiago de Compostela erlassenen zusätzlichen Empfehlung vorgesehen war [23].

12. Der Rat erließ zur Durchführung der Empfehlung 98-5 die Verordnung Nr. 49/1999, gegen die die vorliegende Klage gerichtet ist. Mit dieser Verordnung wurden die der Gemeinschaft zur Verfügung stehenden Anteile auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt. Deren prozentuale Anteile [24] sind in Artikel 2 Absatz 1 festgelegt:

„Für die Aufteilung des Anteils der Gemeinschaft an den Beständen von rotem Thun im Ostatlantik und im Mittelmeer gelten folgende Prozentsätze:

— Frankreich: 33,89 %

— Griechenland: 1,77 %

— Italien: 26,75 %

— Portugal: 3,23 %

— Spanien: 34,35 %."

13. Wegen der durch den Beitritt der Gemeinschaft zur Thunfischkommission entstandenen besonderen Umstände wurden

20 — Empfehlung 98-5 zur Begrenzung der Fangmengen von Rotem Thun im Ostatlantik und im Mittelmeer (Compendio, S. 58).

21 — Außer für Marokko und Libyen. Der Rat hat in seiner Antwort auf die Fragen des Gerichtshofes erklärt, dass die Empfehlung am 21. Juni 1999 in Kraft getreten sei, aber diese Angabe steht in Widerspruch zu dem in der Sammlung, S. 58, angegebenen Datum 20. August 1999. Meines Erachtens irrt sich der Rat und gibt als Tag des Inkrafttretens denjenigen an, der für die in derselben außerordentlichen Sitzung angenommene zusätzliche Empfehlung vorgesehen war, auf die ich in Nummer 7 hingewiesen habe.

22 — Zur Berechnung dieser Zuteilung wurden die auf jeden einzelnen Mitgliedstaat entfallenden Anteile addiert (Fußnote auf Seite ** der Empfehlung 98-5).

23 — Siehe Abschnitte 2 und 4 der Empfehlung 98-5.

24 — Vgl. zweite und vierte Begründungserwägung sowie Artikel 1 der Verordnung.

allerdings für 1999 einige Ad-hoc-Parameter festgelegt [25]. Hierzu verweist Artikel 2 Absatz 2 auf den Anhang, wo für Roten Thun des Ostatlantiks und des Mittelmeers folgende Tonnenangaben vorgesehen sind:

— Zulässige Gesamtfangmenge: 32 000

— EG: 16 136 [26]

— Spanien: 5 555

— Frankreich: 6 413

— Griechenland: 126

— Italien: 3 463

— Portugal: 519

— Sonstige (Beifänge): 60

14. Diese Aufteilung ergibt sich folgendermaßen [27]: Von der der Gemeinschaft zur Verfügung stehenden Gesamtmenge (20 165 t) wurden die für Beifänge vorgesehenen 60 t abgezogen, die anderen als den fünf Mitgliedstaaten vorbehalten waren, denen spezifische Quoten zugeteilt wurden. Der Rest (20 105 t) wurde auf diese fünf Mitgliedstaaten nach den in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung festgelegten Prozentsätzen aufgeteilt [28]. Von der danach auf jeden Mitgliedstaat entfallenden Quote wurde sodann die Menge abgezogen, die er gegebenenfalls im Wirtschaftsjahr 1997 überfischt hatte. Da Griechenland und Italien bei dieser Kürzung einen sehr kleinen Anteil erhalten hätten [29], zog der Rat bei den anderen drei Staaten 850 t [30] ab, um sie auf die beiden Staaten zu verteilen [31].

15. Die Befugnisse, von denen der Rat in der Verordnung Nr. 49/1999 und in der Verordnung Nr. 65/98 Gebrauch gemacht hat, stützen sich auf die Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 des Rates vom 20. Dezember 1992 zur Einführung einer gemeinschaft-

25 — Vgl. fünfte Begründungserwägung der Verordnung.

26 — Diese Zahl ergibt sich, wenn man von den der Gemeinschaft in der Empfehlung 98-5 zugeteilten 20 165 t die 4 029 t überfischter Mengen abzieht, die die Mitgliedstaaten im Wirtschaftsjahr 1997 aufwiesen (Spanien 951 t, Frankreich 0 t, Griechenland 331 t, Italien 2 666 t und Portugal 81 t).

27 — Siehe den Bericht des Ausschusses der Ständigen Vertreter in Anlage 4 zur Klageschrift sowie Abschnitt 12 der Klagebeantwortung.

28 — Spanien 6 906 t, Frankreich 6 813 t, Griechenland 357 t, Italien 5 379 t und Portugal 650 t.

29 — 6 t bzw. 2 713 t.

30 — 400 t von Spanien und von Frankreich sowie 50 t von Portugal.

31 — 750 t für Italien und 100 t für Griechenland.

lichen Regelung für die Fischerei und die Aquakultur [32]. Artikel 8 Absatz 4 dieser Verordnung bestimmt:

„Der Rat wird mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission wie folgt tätig:

...

ii) er teilt die Fangmöglichkeiten unter den Mitgliedstaaten so auf, dass für jeden Mitgliedstaat die relative Stabilität der Fischereitätigkeit bei jedem der betreffenden Bestände gewährleistet ist ...

..."

IV — Verfahren vor dem Gerichtshof

16. Neben der Italienischen Republik und dem Rat haben in diesem Verfahren die Kommission, das Königreich Spanien und die Französische Republik als Streithelfer schriftliche Erklärungen eingereicht.

32 — ABl. L 389, S. 1.

In der Sitzung vom 10. Mai 2001 haben die Vertreter der Klägerin und des Beklagten sowie die Bevollmächtigten der Kommission und der spanischen Regierung mündlich verhandelt.

V — Prüfung der Nichtigkeitsgründe

17. Die Italienische Republik beantragt Nichtigerklärung zweier Vorschriften der Verordnung Nr. 49/1999: Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 2 Absatz 2 in Verbindung mit dem Anhang betreffend Roten Thun. Dafür trägt sie verschiedene Klagegründe vor, von denen einige übereinstimmen. Die anderen Verfahrensbeteiligten sind diesen beiden Anträgen entgegengetreten. Im Folgenden will ich beide Anträge unter Berücksichtigung der von der Klägerin vorgebrachten Gründe und gegebenenfalls der von den anderen Verfahrensbeteiligten dazu abgegebenen Stellungnahmen prüfen.

1. *Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 49/1999*

A — Fehlende Begründung

18. Die Italienische Republik macht in ihrer Klageschrift geltend, dass die gesamte

Begründung für Artikel 2 Absatz 1 in der vierten Begründungserwägung der Verordnung enthalten sei, wonach „[f]ür die Bestände von Rotem Thun im Ostatlantik und im Mittelmeer die jeweiligen Fanganteile der Mitgliedstaaten festzulegen [seien]". Dies sei eine Scheinbegründung, die nicht die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes geltenden Voraussetzungen erfülle, da der Rat die Zuteilung der in der streitigen Vorschrift festgelegten Quoten nicht erläutere.

19. Die Begründung ist weder eine Höflichkeitsformel noch ein Ritus. Sie ist ein rationaler Faktor bei der Ausübung von Befugnissen, der die Kontrolle dieser Ausübung erleichtert. Sie dient sowohl als Schutz vor Willkür als auch als Instrument der Verteidigung. Dies entspricht der Auffassung des Gerichtshofes, der in zahlreichen Fällen darauf hingewiesen hat, dass die nach Artikel 190 EG-Vertrag (jetzt Artikel 253 EG) erforderliche Begründung dem Betroffenen Gelegenheit geben soll, die Gründe für den Erlass einer Maßnahme zu erfahren, und es dem zuständigen Gericht ermöglichen soll, seine Kontrollfunktion auszuüben [33].

20. Meiner Ansicht nach sind die Voraussetzungen, die Artikel 190 EG-Vertrag an die Begründung stellt, im Hinblick auf Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung erfüllt. Als Begründung dieser Vorschrift und demzufolge der Prozentsätze, die den darin aufgeführten Mitgliedstaaten zugeteilt werden, wird in der Verordnung hingewiesen:

1. auf die Zugehörigkeit der Gemeinschaft zur Thunfischkommission, den verbindlichen Charakter von deren Empfehlungen und die Abgabe einer Empfehlung, mit der Fangbeschränkungen für Roten Thun festgelegt werden [34];

2. auf die Befugnisse, die in Artikel 8 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3760/92 dem Rat eingeräumt werden, um die zulässigen Gesamtfangmengen nach Bestand oder Bestandsgruppe, den jeweiligen Anteil der Gemeinschaft, dessen Aufteilung auf die Mitgliedstaaten und die Bedingungen für die Fangtätigkeit festzulegen [35], und

3. auf die Notwendigkeit, für jeden Mitgliedstaat den entsprechenden Prozentsatz festzulegen [36].

33 — Vgl. aus jüngerer Zeit die Urteile vom 19. November 1998 in der Rechtssache C-316/97 (Parlament/Gaspari, Slg. 1998, I-7597, Randnr. 26), vom 5. Oktober 2000 in der Rechtssache C-288/96 (Deutschland/Kommission, Slg. 2000, I-8237, Randnr. 82) und vom 19. Oktober 2000 in den verbundenen Rechtssachen C-15/98 und C-105/99 (Italien und Sardegna Lines/Kommission, Slg. 2000, I-8855, Randnr. 65).

34 — Zweite Begründungserwägung.

35 — Dritte Begründungserwägung.

36 — Vierte Begründungserwägung.

21. Ich halte diese Begründung in Anbetracht der Natur der Maßnahme, auf die sie sich bezieht, für ausreichend [37]. Handelt es sich um normative Rechtsakte mit allgemeiner, zeitlich unbefristeter Geltung [38], so kann sich die Begründung darauf beschränken, die Gesamtlage anzugeben, die zum Erlass der Maßnahme geführt hat, und die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihr erreicht werden sollen [39], und auf die Rechtsgrundlage für das Vorgehen zu verweisen [40].

22. Die Italienische Republik trägt vor, in den Begründungserwägungen der Verordnung werde zwar die Aufteilung des Gemeinschaftsanteils auf die Mitgliedstaaten begründet, nicht jedoch der ihnen zugewiesene Prozentsatz. Sie hat in diesem Punkt zwar Recht, jedoch brauchen in der Begründung nicht alle relevanten tatsächlichen oder rechtlichen Gesichtspunkte genannt zu werden, denn es kommt, wie ich bereits gesagt habe, entscheidend darauf an, dass die Adressaten der Maßnahme und das Gericht, das ihre Rechtmäßigkeit überprüfen soll, die für ihren Erlass maßgeblichen Gründe kennen. Um also festzustellen, ob die Entscheidung eines Gemeinschaftsorgans begründet ist, sind auch ihr Kontext, insbesondere ihr rechtlicher Kontext, und das für ihre Ausarbeitung gewählte Verfahren zu berücksichtigen, an dem die Mitgliedstaaten eng beteiligt sein können [41].

23. Die Italienische Republik ist der Thunfischkommission am 6. August 1997 beigetreten [42], und vor diesem Zeitpunkt wurde ihr die Annahme der ersten Empfehlung zur Beschränkung der Fangmengen für Roten Thun mitgeteilt [43]. Sie war am Zustandekommen der Verordnung beteiligt und kannte die Gründe für den Erlass der von ihr gerügten Vorschrift. So ist dem Bericht des Ausschusses der Ständigen Vertreter [44] zu entnehmen, dass die italienische (ebenso wie die griechische) Delegation hinsichtlich des Verordnungsentwurfs einen allgemeinen Vorbehalt geltend machte, vor allem in Bezug auf die zulässige Gesamtfangmenge und die Quoten [45]. Außerdem beanstandete sie die Aufteilungskriterien, denn wenn man sich die Fangmengen ansehe, die die italienische Fangflotte in der Vergangenheit erzielt habe, so habe der Anteil der italienischen Fangmengen an der Gesamtfangmenge der Gemeinschaft, unabhängig vom gewählten Bezugszeitraum, nie unter 30 % gelegen [46].

37 — Die in Artikel 190 EG-Vertrag vorgeschriebene Begründung muss der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein (siehe Urteile Deutschland/Kommission sowie Italien und Sardegna Lines/Kommission).

38 — Wie dies bei Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung der Fall ist, der seit seinem Inkrafttreten den auf die Gemeinschaft entfallenden Anteil an Rotem Thun im Ostatlantik und im Mittelmeer auf die Mitgliedstaaten verteilt.

39 — Urteil vom 7. November 2000 in der Rechtssache C-168/98 (Luxemburg/Parlament und Rat, Slg. 2000, I-9131, Randnr. 62).

40 — Im vorliegenden Fall auf Artikel 8 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3760/92.

41 — Urteil vom 17. Oktober 1995 in der Rechtssache C-478/93 (Niederlande/Kommission, Slg. 1995, I-3081, Randnrn. 49 f., und die zitierte Rechtsprechung).

42 — Siehe oben, Fußnote 16.

43 — Siehe oben, Nr. 5.

44 — Siehe Anlage 4 zur Klageschrift.

45 — S. 6 des Berichts.

46 — S. 7 des Berichts.

24. Die Italienische Republik kennt also ebenso wie der Gerichtshof sehr wohl die Gründe, aufgrund deren der Rat Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung erlassen hat. Sie kennt dessen Vorgeschichte und die mit ihm angestrebten Ziele. Außerdem waren ihr die Kriterien für die Festlegung der in der Vorschrift genannten Aufteilungsquoten — noch vor ihrer Verabschiedung — bekannt[47]. Es kann also nicht behauptet werden, dass der Vorschrift eine Begründung fehle.

B — Die hilfsweise vorgetragenen Nichtigkeitsgründe

a) Angebliche Abweichung vom Grundsatz der relativen Stabilität

25. Für den Fall, dass der Gerichtshof Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung nicht wegen fehlender Begründung für nichtig erklären sollte, macht die Italienische Republik hilfsweise zwei Gründe geltend. Erstens liege ein Verstoß gegen Artikel 43 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 37 EG), die allgemeinen Grundsätze über die Hierarchie der Rechtsquellen und gegen Artikel 8 Absatz 4 Ziffer ii der Verordnung Nr. 3760/92 vor.

26. Der Grund für diesen dreifachen Verstoß liege darin, dass der Grundsatz der relativen Stabilität der Fischereitätigkeit der verschiedenen Mitgliedstaaten missachtet worden sei. Im Gegensatz zu der Verordnung Nr. 65/98 enthielten die Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 49/1999 keinen ausdrücklichen Hinweis auf Artikel 8 Absatz 4 Ziffer ii der Verordnung Nr. 3760/92. Dieses Unterlassen sei ein noch schwererer Begründungsfehler als der soeben untersuchte, denn es würden keine Gründe für diese Abweichung genannt.

27. Hinzu komme, dass es einen engen Zusammenhang zwischen der Befugnis und dem Verfahren, die in Artikel 8 Absatz 4 Satz 1 der Verordnung Nr. 3760/92 geregelt seien, und den im selben Absatz genannten Durchführungsvorschriften gebe. Der Rat sei zwar in der streitigen Verordnung von dem in der Verordnung Nr. 3760/92 aufgestellten Grundsatz der relativen Stabilität abgewichen, doch müsse er trotzdem das für den Erlass der Verordnung vorgesehene Verfahren einhalten, d. h., er müsse das Europäische Parlament, wie in Artikel 43 EG-Vertrag vorgesehen, anhören. Der Rat habe dadurch, dass er dies unterlassen habe, die in der Klageschrift genannten Verstöße begangen.

28. Die Argumentation der Klägerin geht fehl, weil sie von einer falschen Prämisse

47 — Der Bevollmächtigte des Königreichs Spanien hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass die Italienische Republik an den Sitzungen teilgenommen habe, in denen der gemeinsame Standpunkt der Gemeinschaft im Rahmen der Thunfischkommission festgelegt worden sei. Dort seien Verhandlungen geführt worden, die zu den Empfehlungen geführt hätten, die sich schließlich auf den Inhalt der angefochtenen Verordnung ausgewirkt hätten.

ausgeht. Es trifft nicht zu, dass die fragliche Verordnung nicht auf Artikel 8 Absatz 4 Ziffer ii der Verordnung Nr. 3760/92 verweise. Man braucht nur die Bezugsvermerke und die dritte Begründungserwägung zu lesen, worin zweimal ausdrücklich auf Artikel 8 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3760/92 verwiesen wird. Wenn es in dieser Begründungserwägung heißt, dass der Rat die der Gemeinschaft zur Verfügung stehende Gesamtfangmenge nach der genannten Vorschrift auf die Mitgliedstaaten aufteilt, so dürfte klar sein, dass er das in Einklang mit den Bestimmungen dieser Vorschrift und deren Ziffer ii tut, d. h. unter Wahrung der relativen Stabilität der Fischereitätigkeit für jeden Mitgliedstaat.

29. Daher liegt keine stillschweigende Abweichung vom Grundsatz der relativen Stabilität und auch kein Verstoß gegen die Verordnung von 1992, den Grundsatz der Normenhierarchie oder Artikel 43 EG-Vertrag vor.

b) Offensichtliche Unangemessenheit der zur Anwendung des Grundsatzes der relativen Stabilität aufgestellten Kriterien

30. Der Rat hätte sich darauf beschränken können, auf den vorgenannten Nichtigkeitsgrund allein mit der formellen und äußerlichen Betrachtungsweise zu antworten, die die Italienische Republik angewandt hat. Er ist jedoch von dieser Betrachtungsweise abgewichen und erklärt, dass die fragliche Verordnung nicht nur auf die Vorschrift verweise, die zur Berücksichtigung des Grundsatzes der relativen Stabilität verpflichte, sondern dass dieser Grundsatz bei der Festsetzung der Quoten für den Anteil am Gemeinschaftskontingent für Roten Thun tatsächlich angewandt worden sei.

31. Damit wendet sich der Rat dem zweiten von der Italienischen Republik hilfsweise vorgebrachten Klagegrund für die Nichtigerklärung von Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung zu: dem Inhalt des Aufteilungskriteriums.

32. Die Klägerin wirft dem Rat vor, er habe die prozentualen Anteile am Gemeinschaftskontigent für Roten Thun unter Berücksichtigung der Fangzahlen nur eines Jahres und nicht mehrerer Jahre festgelegt. Der Italien zugewiesene Prozentsatz wäre erheblich höher gewesen, wenn der Rat sich auf die in der Vergangenheit innerhalb eines Zeitraums von drei, fünf oder acht Jahren erzielten Fangmengen gestützt hätte, anstatt nur die von 1993 oder von 1994 zugrunde zu legen.

33. Der Rat bestreitet, dass die Flexibilität bei der Bestimmung des Bezugszeitraums dann besonders wichtig sei, wenn die Bestände im Rahmen einer internationalen

Fischereiorganisation verwaltet würden, die den Anteil der Gemeinschaft festlege, den diese auf die Mitgliedstaaten aufteilen müsse. Er meint, er habe in angemessener Weise gehandelt, als er sich für die Aufteilung auf die Fangmengen von Rotem Thun gestützt habe, die jeder Mitgliedstaat in den Jahren 1993 oder 1994 tatsächlich erzielt habe, denn dies seien die Jahre gewesen, die die Thunfischkommission als Bezugsjahre genommen habe.

34. Ich meine, dass der Gerichtshof die vom Rat vorgetragenen Gründe anerkennen muss. Der Begriff der relativen Stabilität wird in der Verordnung Nr. 3760/92 enthalten, deren Begründungserwägungen [48] Regeln zu entnehmen sind, nach denen das Gemeinschaftskontingent für Roten Thun so aufzuteilen ist, dass eine größere Stabilität der Fischereitätigkeit erzielt wird, die die besonderen Bedürfnisse der Gebiete schützt, deren Bevölkerung in hohem Maße von der Fischerei und den mit ihr verbundenen Tätigkeiten abhängt [49].

35. Der Gerichtshof hat unter Berücksichtigung dieses Begriffes der relativen Stabilität festgestellt, dass durch die Quoten jedem Mitgliedstaat ein Anteil am Gemeinschaftskontingent gewährleistet werden solle, der sich nach den Fangmengen bemesse, die vor Einführung des Quotensystems im Rahmen der herkömmlichen Fischereitätigkeiten angefallen seien und die der von der Fischerei abhängigen ortsansässigen Bevölkerung sowie den mit der Fischerei verbundenen Gewerbezweigen in diesem Mitgliedstaat zugute gekommen seien. Demzufolge seien bei der Aufteilung — in diesem Fall von Rotem Thun — die Interessen jedes Staates abzuwägen [50]. Für die Wirksamkeit dieses Grundsatzes ist es naturgemäß erforderlich, dass jedem Mitgliedstaat bei der Quotenaufteilung ein fester Prozentsatz zugeteilt wird [51].

36. Der Rat hat dies bei dem von der Italienischen Republik angefochtenen Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung getan, worin den Mitgliedstaaten ein fester Prozentsatz der Fischfangmöglichkeiten der Gemeinschaft zugewiesen wurde. Dabei wurde für jeden Mitgliedstaat die größte Fangmenge zugrunde gelegt, die er in den Wirtschaftsjahren 1993 und 1994 erzielt hat.

Dieses bereits in der Verordnung Nr. 65/98 [52] angewandte Aufteilungskriterium sieht die gleichen Parameter

48 — Siehe zwölfte, dreizehnte und vierzehnte Begründungserwägung.

49 — Giovanni Verga beschreibt in seinem Roman *I Malavoglia* den Thunfischfang und das wechselvolle Leben einiger Fischerfamilien in Sizilien. Das Buch liegt dem 1948 von Luchino Visconti zusammen mit Franco Zeffirelli und Francesco Rosi gedrehten Film *La Terra Trema* zugrunde.

50 — Urteil vom 19. Februar 1998 in der Rechtssache C-4/96 (NIFPO und Northern Ireland Fishermen's Federation, Slg. 1998, I-681, Randnrn. 47 f., im Folgenden: Urteil NIFPO). Der Gerichtshof hat sich in diesem Sinne auch in den die Verordnung (EWG) Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen (ABl. L 24, S. 1) betreffenden Urteilen vom 14. Dezember 1989 in den Rechtssachen C-3/87 (Agegate, Slg. 1989, 4459, Randnr. 24) und C-216/87 (Jaderow, Slg. 1989, 4509, Randnr. 23) ausgesprochen.

51 — Vgl. u. a. die Urteile vom 16. Juni 1987 in der Rechtssache 46/86 (Romkes, Slg. 1987, 2671, Randnr. 17) und vom 13. Oktober 1992 in der Rechtssache C-71/90 (Spanien/Rat, Slg. 1992, I-5175, Randnr. 15).

52 — Diese Verordnung wurde von der Italienischen Republik freilich nicht angefochten.

vor, wie sie bei den Verhandlungen der Gemeinschaft in der Thunfischkommission berücksichtigt wurden und sich in der Empfehlung 98-5 niedergeschlagen haben [53], wodurch die Erfahrung, die in der Thunfischkommission, der verschiedene Mitgliedstaaten seit langem angehören, seit ihrer Gründung gesammelt wurde, in den Gemeinschaftsraum übernommen wird. So wird die eingehende Kenntnis der Entwicklung der Fangmengen von Rotem Thun über nahezu 30 Jahre und die Mitwirkung der verschiedenen Staaten, die entsprechende Fangflotten haben, nutzbar gemacht, ohne dass die Erfordernisse der Fischerorte an der Küste, die vom Fang des Roten Thuns abhängig sind, zu kurz kommen [54].

37. Man mag sich noch so sehr über das gewählte Kriterium für die Quotenzuteilung streiten — es liegt in dem Ermessen, über das der Rat bei der Anwendung der gemeinsamen Agrarpolitik der Gemeinschaft verfügt. Da es sich um ein Ermessen handelt, darf es der Richter nur daraufhin überprüfen, ob ein offensichtlicher Fehler oder ein Ermessensmissbrauch vorliegt oder ob die Grenzen des Ermessens offensichtlich überschritten wurden [55], was die Klägerin im Hinblick auf Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung nicht einmal geltend gemacht hat.

38. Im Ergebnis hat sich der Rat an den Grundsatz der relativen Stabilität gehalten, und das nicht nur formell. Er hat sich bei der Festlegung der in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung genannten Quoten an ein Kriterium gehalten, das der tatsächlichen Lage des Sektors der Fischerei von Rotem Thun in jedem Mitgliedstaat Rechnung trägt. Im Ergebnis mussten zwangsläufig unterschiedliche Quoten festgesetzt werden, und zwar je nach der spezifischen Bedeutung des Fangs dieser Fischart für die nationalen Volkswirtschaften. Wirklich diskriminierend wäre es im vorliegenden Fall gewesen, wenn identische Quoten festgelegt worden wären, d. h., wenn unterschiedliche Sachverhalte gleichbehandelt worden wären [56].

39. Andererseits darf man nicht übersehen, wie die Kommission hervorhebt, dass die

53 — Siehe oben, Nr. 11. Der Rat teilt nicht die von der Klägerin in ihrer Erwiderung vorgetragene Ansicht, dass die Daten für die Jahre 1993 und 1994 in Bezug auf Griechenland und Italien unangemessen seien. Er hat in seiner Klagebeantwortung (Punkte 6 und 7) lediglich vorgetragen, dass beide Mitgliedstaaten eine Prüfung der Zahlen für die Fangmengen in den genannten Jahren beantragt hätten und dass die Kommission im Rahmen der Thunfischkommission über diese Prüfung verhandelt habe.

54 — So heißt es in der Präambel der Empfehlung 98-5 (Compendio, S. 58).

55 — Siehe das in Fußnote 50 erwähnte Urteil NIFPO (Randnr. 42) sowie das dort genannte Urteil. Dieses Ermessen bezieht sich nicht ausschließlich auf die Art und die Reichweite der zu erlassenden Bestimmungen, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Feststellung von Grunddaten (Urteil vom 5. Oktober 1999 in der Rechtssache C-179/95, Spanien/Rat, Slg. 1999, I-6475, Randnr. 29).

56 — Das Diskriminierungsverbot verlangt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht ungleich behandelt werden, es sei denn, dass eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre (siehe z. B. Urteil NIFPO, Randnr. 58), und dass demzufolge ungleiche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden.

fragliche Verordnung erlassen wurde[57], nachdem die Europäische Gemeinschaft in die Thunfischkommission aufgenommen worden war, die ihr eine Gesamtquote zuwies[58]. Die Gemeinschaft kann den Verpflichtungen, die ihr aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Thunfischkommission obliegen, nur dann nachkommen und eine kohärente Politik zum Schutz der Fanggebiete für Roten Thun betreiben, wenn sie bei der innergemeinschaftlichen Aufteilung die gleichen Kriterien anwendet, wie sie für den Ostatlantik und das Mittelmeer global festgelegt wurden.

2. *Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 49/1999 in Verbindung mit dem Roten Thun betreffenden Anhang dieser Verordnung*

A — Fehlende Begründung

40. Die Italienische Republik macht für die Nichtigerklärung dieser Vorschrift ebenfalls eine fehlende Begründung geltend. Die einzige Erklärung, die in dieser Hinsicht in der Verordnung stehe, sei der fünften Begründungserwägung zu entnehmen[59]. Nach Auffassung der Klägerin handelt es sich um eine Scheinbegründung, mit der die wahren Gründe für die Aufteilung, nämlich die Anwendung der von der Thunfischkommission wegen der Überfischung im Wirtschaftsjahr 1997 verhängten Sanktionen auf Spanien, Griechenland und Italien, verheimlicht werden sollten.

41. Ich muss auf diese Rüge die gleiche Antwort geben wie auf die Rüge der angeblich fehlenden Begründung für Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung. Italien hat mit seiner Klage zwei Ebenen verwechselt und unzulässig verflochten, die zwar dicht beieinander liegen, aber auseinander gehalten werden müssen: die Frage, ob eine Begründung vorliegt, und die Frage, ob sie zutreffend ist. Der Grund, den ich hier prüfe, betrifft die erste Frage, und die vom Gerichtshof zu treffende Entscheidung muss sich auf sie beschränken.

42. Eine Begründung ist nicht nur in der fünften Begründungserwägung der Verordnung enthalten, sondern auch anderen Teilen der Begründungserwägungen sind Gründe für die fragliche Vorschrift zu entnehmen, so z. B. der zweiten und der achten Begründungserwägung, worin auf die Pflichten hingewiesen wird, die die Gemeinschaft als vertragschließende Partei der Konvention übernommen hat, und darauf, dass die Thunfischkommission ein System zur Verringerung der Überfischung fest-

57 — Ebenso wie die Verordnung Nr. 65/98.

58 — Diese besteht in der Summe der alten nationalen Quoten, die aufzuteilen ist.

59 — „Wegen der besonderen Umstände aufgrund des Beitritts der Gemeinschaft zur ICCAT ist die Aufteilung auf die Mitgliedstaaten für das Jahr 1999 ad hoc vorzunehmen."

gelegt hat, das sich von dem in der Gemeinschaftsregelung unterscheidet [60].

43. Auf jeden Fall aber kannte die Italienische Republik die Gründe für die fragliche Vorschrift und das Verfahren, mit dem die konkreten Zahlen ermittelt wurden, die im Anhang für Roten Thun angegeben sind, so dass der Zweck der Begründungspflicht erreicht ist.

44. Die Kommission hat in Bezug auf die Ad-hoc-Aufteilung für das Jahr 1999 und die Daten und Berechnungen, die zur Festlegung der im Anhang für dieses Jahr genannten Fanggrenzen führten, erklärt, dass all dies den Mitgliedstaaten im Ausschuss der Ständigen Vertreter detailliert dargelegt worden sei, in dem der italienische Vertreter seine abweichende Meinung zum Ausdruck gebracht habe [61].

45. Auch diese Rüge ist nicht begründet. Denn die Gründe, die zur Festlegung einer besonderen Aufteilung für das Jahr 1999 führten, sind dem Wortlaut der Verordnung zu entnehmen, und die Klägerin hatte vor dem endgültigen Erlass der Verordnung eingehende Kenntnis dieser Gründe und des Verfahrens, mit dem die in der angefochtenen Vorschrift genannten konkreten Grenzen festgelegt wurden [62].

46. Eine völlig andere Frage ist die, ob die vom Rat zur Rechtfertigung der fraglichen Vorschrift vorgetragenen Gründe zutreffend sind. Diese Frage betrifft einen anderen Bereich als die Frage, ob eine Begründung vorliegt oder nicht.

Ebenfalls irrelevant, weil über die Grenzen dieses Bereiches hinausgehend, sind die von Italien aufgeworfenen Zweifel, ob der Gemeinschaft für 1999 wirklich 20 165 t Roter Thun zugeteilt worden seien und ob tatsächlich die im Anhang der Verordnung genannten 16 136 t zugeteilt seien, wobei der Abzug der von mehreren Mitgliedstaaten im Wirtschaftsjahr 1997 überfischten Mengen nur ein Vorwand sei, um die wahren Gründe für die Aufteilung zu verheimlichen. Auch wenn dies so wäre, könnte von einer fehlenden Begründung nicht die Rede sein, weil die Klägerin die Gründe der Entscheidung kannte. Außerdem wird ihre Behauptung von den Tatsachen widerlegt. Man braucht sich nur die Empfehlung 98-5 der Thunfischkommission anzusehen, worin es heißt, dass für das Jahr 1999 der Gemeinschaft 20 165 t Roter Thun zugeteilt wurden [63].

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

61 — Vgl. Anlage 4 zur Klageschrift.

62 — Siehe Nr. 14 der vorliegenden Schlussanträge.

63 — Vgl. Compendio, S. 58.

B — Die hilfsweise vorgetragenen Nichtigkeitsgründe

a) Zur Diskriminierung von Mitgliedstaaten

47. Die Italienische Republik macht in der Klageschrift geltend, die außergewöhnliche Aufteilung für 1999 habe allein den Zweck, die Mitgliedstaaten in Abweichung von den Grundsätzen und Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, insbesondere von Artikel 8 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3760/92, unterschiedlich zu behandeln.

48. Die Klägerin hat zu keiner Zeit bestritten, dass sie die ihr für das Wirtschaftsjahr 1997 zugeteilte Fangmenge um 2 666 t überschritten hatte. Aufgrund dieser Tatsache und der Erwägungen, die ich vorstehend zu den Auswirkungen der Aufnahme der Gemeinschaft in die Thunfischkommission, zu dem vom Rat gewählten Kriterium für die interne Aufteilung und zur Tragweite des Grundsatzes der relativen Stabilität gemacht habe, neige ich der Ansicht zu, dass eine Diskriminierung im Gegenteil dann vorgelegen hätte, wenn die Überfischung, zu der es bei einigen Mitgliedstaaten, nicht nur Italien, gekommen war, bei der Aufteilung nicht berücksichtigt worden wäre.

Die Fangquote der Gemeinschaft wurde für 1999 im Rahmen der internationalen Bemühungen um den Erhalt und die Bewirtschaftung von Thunfisch im Atlantik und im Rahmen der von der Gemeinschaft verbindlich eingegangenen Verpflichtungen wegen der von einigen Mitgliedstaaten im Wirtschaftsjahr 1997 vorgenommenen Überfischung verringert. Würde bei der internen Aufteilung dieser Quote die Überfischung nicht berücksichtigt und den verantwortlichen Mitgliedstaaten abgezogen, so würden nicht nur diejenigen Mitgliedstaaten diskriminiert, die sich an die festgelegten Grenzen gehalten haben, sondern es würde auch gegen den Grundsatz der relativen Stabilität verstoßen, mit dem, wie gesagt, gewährleistet werden soll, dass in den Gebieten, in denen die Bevölkerung von der Fischerei abhängig ist, diese wirtschaftliche Tätigkeit nach Maßgabe des Verfügbaren weiterhin ausgeübt werden kann [64].

b) Die Rückwirkung der Fangquotenkürzungen für das Jahr 1999 wegen der Überfischung im Wirtschaftsjahr 1997

49. Die Klägerin stellt die Rechtmäßigkeit der Quotenkürzung für 1999 in Frage, die

64 — Die Klägerin trägt vor, die Französische Republik sei insofern besser behandelt worden, als die 1995 abgegebene Empfehlung, die Fangmengen der Französischen Republik für die Jahre 1996 bis 1998 zu begrenzen, im November 1998 geändert worden sei. Diese Rüge geht fehl. Die Aufhebung dieser Empfehlung durch die Thunfischkommission hatte lediglich zur Folge, dass die Frankreich zugeteilte Fangmenge und demzufolge die der Gemeinschaft größer wurde, deren Quote die Summe der Quoten der in dieser Kommission vertretenen Mitgliedstaaten war. Von der Aufhebung dieser Empfehlung profitierten nicht nur die Französische Republik, sondern auch die betroffenen Mitgliedstaaten, darunter Italien, da „der aufzuteilende Kuchen" größer wurde.

aufgrund der Überfischung im Jahr 1997 vorgenommen wurde, und stützt sich insoweit auf vier Kategorien von Gründen: a) Die für den Fall der Überfischung vorgesehenen Sanktionen implizierten eine individuelle Verantwortung des seine Quote überschreitenden Staates; daher könnten sie nicht Gegenstand von Verhandlungen sein, wie sie in der Verordnung Nr. 65/98 vorgesehen seien, die sich auf die wahren, den Mitgliedstaaten fest zugeteilten Quoten beziehe; b) Verhandlungen über Quotenkürzungen könnten jedenfalls nicht stattfinden, ohne dem betroffenen Staat Gelegenheit zu geben, seinen Standpunkt zu verteidigen; c) die Empfehlung 96-14 der Thunfischkommission sehe in Bezug auf die Überfischung im Wirtschaftsjahr 1997 vor, dass diese im nachfolgenden Wirtschaftsjahr (1998) in Abzug gebracht würde, so dass der Abzug im Jahr 1999 rechtswidrig sei; d) die Italienische Republik sei der Thunfischkommission erst einige Tage nach Inkrafttreten der genannten Empfehlung beigetreten, so dass keine sich auf Überfischung im Wirtschaftsjahr 1997 beziehenden Sanktionen gegen sie verhängt werden könnten.

50. Das dritte dieser Argumente geht von einer falschen Prämisse aus. Die Klägerin übersieht, dass die Empfehlung 96-14 der Thunfischkommission durch die im November 1998 in Santiago de Compostela verabschiedete Empfehlung ergänzt wurde, wonach eine Kürzung wegen Überschreitung der Quote in einem Wirtschaftsjahr auf einen späteren Bewirtschaftungszeitraum als den verschoben werden kann, der nach dem folgt, in dem es zu der Überfischung kam, sofern zum Zeitpunkt der Quotenfestlegung nicht alle Daten über die Fangmengen dieses Zeitraums vorlagen [65].

51. Im Hinblick auf die ersten beiden Argumente ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinschaft mit ihrem Beitritt zur Konvention zur Erhaltung der Thunfischbestände im Atlantik in die Rechtstellung derjenigen Mitgliedstaaten nachgefolgt ist, die dieser internationalen Organisation bereits angehörten und die der Gemeinschaft zu diesem Zeitpunkt den „Staffelstab" weiterreichten, damit sie im Rahmen der Thunfischkommission handeln konnte. Dies ergibt sich zwangsläufig aus den Artikeln 2 zweiter Gedankenstrich und 3 Absatz 2 sowie den Artikeln 11 ff. des Vertrages über die Europäische Union, die eine Gemeinsame Außenpolitik vorsehen, und insbesondere aus Artikel 3 Buchstabe e EG (früher Artikel 3 EG-Vertrag), der eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft und der Fischerei verlangt.

52. Die Gemeinschaft war also nach ihrem Beitritt zur Konvention durchaus berechtigt, über die Zuteilung der auf sie entfallenden Fangquote zu verhandeln und alle relevanten Parameter zu erörtern; dazu gehören auch die vor ihrem Beitritt von einigen ihrer Mitgliedstaaten begangenen Fischereiverstöße [66].

65 — Siehe Nr. 7 dieser Schlussanträge.

66 — Nicht umsonst entspricht das der Gemeinschaft für die Wirtschaftsjahre 1999 und 2000 zugewiesene Kontingent der Summe der Anteile der Mitgliedstaaten, die der Thunfischkommission bereits angehört hatten (siehe Fußnote ** in der Empfehlung 98-5; Compendio, S. 58).

53. Die Europäische Kommission wurde mit der Verordnung Nr. 65/98 beauftragt, mit der Thunfischkommission ohne jegliche Vorbehalte die Revision der Fangzahlen für die Mitgliedstaaten auszuhandeln und gegebenenfalls später die innergemeinschaftliche Aufteilung anzupassen [67]. Es besteht nicht der geringste Zweifel, dass es dabei unerlässlich war, alle Begleitumstände zu berücksichtigen, wozu auch die Überfischung und die entsprechenden Abzüge gehörten, die gemäß einigen Empfehlungen vorzunehmen waren, gegen die seinerzeit kein Mitgliedstaat der Gemeinschaft — auch nicht Italien bei seinem Beitritt zur Thunfischkommission — Einwände erhoben hatte.

54. In dieser Situation gibt es kein Anzeichen dafür, dass sich der betreffende Mitgliedstaat nicht hätte verteidigen können, da die Gemeinschaft bei den Verhandlungen die Interessen der Gemeinschaft verteidigt, die auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik auch die Interessen eines jeden einzelnen Mitgliedstaats sind.

55. Auch das letzte Argument, das die Italienische Republik gegen Artikel 2 Absatz 2 in Verbindung mit der ersten Tabelle im Anhang der Verordnung vorträgt, geht von einer falschen Prämisse aus, indem sie den in der Empfehlung 96-14 vorgesehenen Abzug von der Fangquote als Sanktion einstuft.

56. Die strafrechtliche wie die verwaltungsrechtliche Sanktion ist eine Rechtsfigur, deren Hauptzweck darin besteht, Verhaltensweisen, die nach der entsprechenden Rechtsvorschrift als verwerflich angesehen werden, aus general- und spezialpräventiven Gründen zu bestrafen. [68].

Da das vorwerfbare Verhalten mit Eingriffen einhergehen kann, kann eine Sanktion im strengen Sinne mit zusätzlichen — auf Schadensersatz oder Wiederherstellung gerichteten — Maßnahmen verbunden werden, mit denen der vor Begehung der Tat bestehende Zustand wiederhergestellt werden soll. Diese Maßnahmen haben allerdings keinen Sanktionscharakter.

57. Bei genauer Betrachtung von Punkt 2 [69] der Empfehlung 96-14 der Thunfischkommission und der Umstände ihres Erlasses erkennt man deutlich, dass die Empfehlung für die Staaten, die ihre Fangquote überschritten haben, keinen Sanktionscharakter hat [70].

67 — Vgl. 8. Begründungserwägung und Artikel 1 Absätze 3 f. der Verordnung Nr. 65/98.

68 — Vgl. hierzu die Erwägungen, die ich in den Nrn. 28 ff. meiner Schlussanträge in der Rechtssache C-387/97 (Kommission/Griechenland, Urteil vom 4. Juli 2000, Slg. 2000, I-5047) gemacht habe.

69 — Das ist der hier einschlägige Punkt, auf den sich die Empfehlung 98-13 der Thunfischkommission bezieht (vgl. Compendio, S. 97).

70 — Natürlich wird an keiner Stelle das bezeichnende Wort „Sanktion" verwendet.

Die Thunfischkommission soll die Erhaltung und Bewirtschaftung der Thunfische im Atlantik gewährleisten, und zwar durch die Zusammenarbeit der vertragschließenden Parteien bei der Erhaltung der Thunfischbestände auf einem Niveau, das gleich bleibende Fänge ermöglicht. Dazu kann sie im Fall einer „übermäßigen Ausbeutung" verbindliche Empfehlungen erlassen, um die Fangmengen zu begrenzen und auf die Staaten aufzuteilen, die Fangflotten zum Thunfischfang unterhalten. Überschreitet ein Mitgliedstaat seine Quote, so wird das Gleichgewicht zum Nachteil der anderen beeinträchtigt, weshalb zur Erreichung der gesetzten Ziele das Gleichgewicht von neuem hergestellt werden muss. Dazu wird die überfischte Menge von der auf den zuwiderhandelnden Staat entfallenden Quote abgezogen. So ist Punkt 2 der Empfehlung 96-14 der Thunfischkommission nach seinem Sinn und seiner Tragweite auszulegen.

58. Es handelt sich um keine Sanktion, weshalb das Rückwirkungsverbot von Strafvorschriften nicht eingreift [71]. Ein klarer Beweis dafür, dass keine Strafe vorliegt, liegt darin, dass in Punkt 3 der Empfehlung 96-14 andere Maßnahmen vorgesehen sind, die insofern Sanktionscharakter haben dürften, als sie nicht auf Schadensersatz, sondern auf eine Bestrafung des Zuwiderhandelnden (durch eine im Verhältnis zur Überfischung größere Kürzung der Quote und durch Handelsbeschränkungen) gerichtet sind.

59. Selbst wenn man aber der Auffassung der Klägerin folgte und die fragliche Maßnahme als Sanktion ansähe, so ließe sich daraus nicht schließen, dass der Rat dadurch, dass er die Überfischungen des Wirtschaftsjahres 1997 von der Quote der Italienischen Republik für 1999 abgezogen habe, gegen das Rückwirkungsverbot von Strafvorschriften verstoßen habe.

60. Zunächst einmal trat die Empfehlung 96-14 zwei Tage vor dem Beitritt Italiens zur Thunfischkommission in Kraft [72], so dass von einer rückwirkenden Anwendung von Rechtsvorschriften nicht die Rede sein kann. Als Italien der Organisation beitrat, war die Empfehlung bereits rechtswirksam [73]. Von noch größerer Bedeutung ist, dass die Italienische Republik im Zuge ihres Beitritts gegen die Empfehlung trotz Kenntnis derselben keine Einwände erhoben hat.

61. Die Behauptung der Klägerin, dass die Empfehlung auf Fangmengen angewandt worden sei, die Italien vor seinem Beitritt zur Thunfischkommission gemacht habe,

71 — Der Gerichtshof hat in dem Urteil Kommission/Griechenland (siehe oben, Fußnote 68) festgestellt, dass Zwangsgelder, die nach Artikel 171 Absatz 2 EG-Vertrag (jetzt Artikel 228 Absatz 2 EG) verhängt wurden, keine Sanktionen sind und dass das Rückwirkungsverbot daher keine Anwendung findet (Randnr. 41 des Urteils).

72 — Die Empfehlung trat am 4. August 1997 in Kraft, und der Beitritt Italiens erfolgte am 6. August 1997 (siehe oben, Nr. 7 und Fußnote 16).

73 — Mit dem Beitritt zur Thunfischkommission unterwirft sich ein neues Mitglied den bereits verabschiedeten, geltenden Empfehlungen. Die in Artikel VIII der Konvention vorgesehene Regelung, wonach sechs Monate verstreichen müssen, damit die von der Thunfischkommission rechtswirksam angenommenen Maßnahmen verbindlich werden, kommt hier im Hinblick auf das neu beigetretene Mitglied nicht zur Anwendung. Der Grund ist ganz einfach: Das Beitrittsverfahren sieht, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes geregelt ist, vor, dass der gesamte Bestand an Vorschriften anerkannt wird, mit dem die Konvention durchgeführt wird und mit dem die von den Unterzeichnerstaaten eingegangenen Verpflichtungen geregelt werden. Eine Frist zum Erheben von Einwendungen ist daher nicht erforderlich.

und dass deshalb in tatsächlicher Hinsicht eine Rückwirkung vorliege, ist ebenfalls unzutreffend. Mit dieser Rüge zeigt sie, dass sie den Inhalt des ihr vorgeworfenen Verhaltens nicht verstanden hat. Der Verstoß liegt naturgemäß erst dann vor, wenn der Mitgliedstaat die ihm zugeteilte Fangmenge überschreitet. Wird der Fang danach weiter betrieben, so liegt von diesem Zeitpunkt an ein „fortgesetzter" Verstoß vor.

62. Die Italienische Republik hatte sich schon als sie noch nicht der Thunfischkommission angehörte verpflichtet, die in der Empfehlung 94-11 für den Fang von Rotem Thun festgelegten Grenzen nicht zu überschreiten, denn der Allgemeine Rat für die Fischerei im Mittelmeer, dem die Klägerin angehörte, hatte diese Empfehlung in seine Resolution 95/1 übernommen [74].

Die Klägerin hatte sich also verpflichtet, im Wirtschaftsjahr 1997 die in den Jahren 1993 und 1994 erzielte höchste Fangmenge nicht zu überschreiten. Ob diese Zusage verbindlich war, spielt kaum eine Rolle, da entscheidend ist, dass sie sich für Italien mit dem vorbehaltlosen Beitritt zur Thunfischkommission in eine Verpflichtung wandelte. Seit dem 6. August 1997 war Italien rechtlich verpflichtet, darauf zu achten, dass seine Fangmengen im Jahr 1997 — vor und nach dem Tag seines Beitritts — nicht die angegebene Grenze [75] überschreiten, wohl wissend, dass im Fall einer Überschreitung die überfischte Menge von der Quote des folgenden Jahres abgezogen werden konnte [76].

Daher kann auch unter diesem Gesichtspunkt nicht von einem Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot von Strafvorschriften die Rede sein, das im Dienste des Grundsatzes der Rechtssicherheit bezweckt, dass niemand nachträglich durch die Bewertung einer Handlung überrascht wird, die zum Zeitpunkt ihrer Vornahme nicht unter Strafe stand. Die Italienische Republik wusste zum Zeitpunkt ihres Beitritts zur Internationalen Konvention zur Erhaltung der Thunfischbestände im Atlantik, dass sie eine bestimmte Schwelle nicht überschreiten durfte und dass andernfalls die Empfehlung 96-14 auf sie angewandt werden könnte [77].

74 — Siehe Nr. 8 dieser Schlussanträge.

75 — Die Auslegung, wonach im Beitrittsjahr die vom neuen Mitglied der Thunfischkommission vor dem Beitrittstag erzielten Fangmengen nicht zu berücksichtigen seien, so dass für die Berechnung, ob ein Überschreiten der Fanggrenze gegeben ist, nur die nach diesem Tag erzielten Fangmengen, ungeachtet der bis dahin erzielten Menge, zu berücksichtigen seien, lässt die Ziele der Konvention außer Acht und gefährdet insofern in gewissem Maße ihre Anwendung, als sie es einem Mitglied ermöglichen würde, eine größere Fangmenge zu erzielen, als zum Erhalt der Thunfischbestände im Atlantik verbindlich empfohlen wurde.

76 — Gemäß der zusätzlichen Empfehlung 98-13 von der Quote des Jahres 1999.

77 — Hätte die Italienische Republik bei ihrem Beitritt zur Thunfischkommission bereits die Obergrenze ihrer Fangmenge überschritten gehabt, so hätte sie darauf hinweisen müssen, um zu vermeiden, dass diese Überfischung von ihrer künftigen Quote abgezogen würde, und ihren Beitritt von der Bedingung abhängig machen müssen, dass die Empfehlungen 96-14 und 98-13 nicht zur Anwendung kommen; sie tat aber weder das eine noch das andere, wie sich aus der Antwort des Bevollmächtigten der italienischen Regierung auf eine ihm von mir in der mündlichen Verhandlung gestellte Frage ergibt.

63. Aus alledem ergibt sich, dass Artikel 2 und die den Roten Thun betreffende Tabelle im Anhang der Verordnung keinen der von der Italienischen Republik geltend gemachten Verstöße aufweisen, so dass die Nichtigkeitsklage abzuweisen ist.

VI — Kosten

64. Da die Klage der Italienischen Republik abzuweisen ist, sind ihr gemäß Artikel 69 § 2 Absatz 1 der Verfahrensordnung die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

VII — Ergebnis

65. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Klage der Italienischen Republik auf Nichtigerklärung des Artikels 2 und der den Roten Thun betreffenden Tabelle im Anhang der Verordnung (EG) Nr. 49/1999 des Rates vom 18. Dezember 1998 zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmengen für 1999, ihrer Aufteilung auf die Mitgliedstaaten in Form von Quoten sowie bestimmter Fangbedingungen für bestimmte Bestände weit wandernder Fische abzuweisen und der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.