SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS
vom 10. Januar 1991 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Im vorliegenden Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag macht die Kommission geltend, daß es die Französische Republik 1986 unterlassen habe, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, daß die Quoten für bestimmte Fischbestände eingehalten würden.

2. Die wichtigsten Gemeinschaftsverordnungen, um die es in diesem Verfahren geht, sind die gleichen wie in der Rechtssache C-62/89 (Kommission/Frankreich, Urteil vom 20. März 1990, Slg. 1990, I-925), und die maßgebenden Bestimmungen sind im Sitzungsbericht und in den Schlußanträgen in jener Rechtssache ebenso dargestellt wie im Sitzungsbericht im vorliegenden Verfahren. Für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens braucht nur auf zwei Schlüsselbestimmungen zurückgegriffen zu werden: erstens auf Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen (ABl. L 24, S. 1), wonach die Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit den geltenden Gemeinschaftsbestimmungen die Einzelheiten für die Nutzung der ihnen zugeteilten Quoten festlegen; zweitens auf Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2057/82 des Rates vom 29. Juni 1982 zur Festlegung bestimmter Maßnahmen zur Kontrolle der Fischereitätigkeit von Schiffen der Mitgliedstaaten (ABl. L 220, S. 1), wo es heißt:

„Jeder Mitgliedstaat setzt den Zeitpunkt fest, an dem aufgrund der Fänge aus einem Bestand oder einer Bestandsgruppe, die einer Quotenregelung unterliegen, durch Fischereifahrzeuge, welche die Flagge dieses Mitgliedstaats führen oder in diesem Mitgliedstaat registriert sind, die diesem für den Bestand oder die Bestandsgruppe zugeteilte Quote als ausgeschöpft gilt. Er untersagt von diesem Zeitpunkt an bis auf weiteres den Fang von Fischen dieses Bestands oder dieser Bestandsgruppe durch diese Fischereifahrzeuge ..."

3. Durch die Verordnung (EWG) Nr. 3730/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 (ABl. L 361, S. 66) wurden auf die Mitgliedstaaten bestimmte Fangquoten für in der Wirtschaftszone Norwegens und in der Fischereizone um Jan Mayen fischende Fischereifahrzeuge aufgeteilt. Frankreich wurde hierdurch für 1986 eine Fangquote von 65 t für „andere Arten (als Beifänge)" zugeteilt.

4. Durch die Verordnung (EWG) Nr. 3732/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 (ABl. L 361, S. 76) wurden auf die Mitgliedstaaten Fangquoten für in den Gewässern der Färöer fischende Fischereifahrzeuge aufgeteilt. Mit dieser Verordnung wurde Frankreich für 1986 eine Fangquote von 440 t Rotbarsch zugeteilt.

* Originalsprache: Englisch.

5. Das Ausmaß der Überfischung in beiden Fällen ist nicht strittig. Die Quote für „andere Arten" in norwegischen Gewässern war im September 1986 erschöpft, und französische Fischereifahrzeuge fischten weiter bis zu einer Gesamtmenge von 105 t. Die ursprüngliche Rotbarschquote in den Gewässern der Färöer war im Mai 1986 ausgeschöpft, und die französischen Stellen beantragten mit Fernschreiben vom 12. Mai 1986, das der Klageschrift als Anlage beigefügt ist, bei der Kommission, die Einstellung der Fischerei anzuordnen. Anfang Juni 1986 wurde die Quote durch einen Quotenaustausch mit einem anderen Mitgliedstaat nach Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 170/83 auf 510 t erhöht. Diese erhöhte Quote war dennoch Ende September mit 506 t praktisch und im November 1986 endgültig ausgeschöpft. Französische Fischereifahrzeuge fingen 1986 in den Gewässern der Färöer insgesamt 617 t Rotbarsch.

6. Es ist nicht bestritten, daß Frankreich selbst keine Schritte unternahm, um die Fänge durch seine Fischereifahrzeuge im Rahmen der beiden Quoten zu untersagen, als offenbar wurde, daß deren Ausschöpfung unmittelbar bevorstand. Statt dessen wurde es der Kommission überlassen, nach Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2057/82 die notwendigen Schritte zu unternehmen. Die Verordnung (EWG) Nr. 1601/86 der Kommission (ABl. L 140, S. 22), die auf das Fernschreiben vom 12. Mai 1986 hin erlassen wurde und die am 27. Mai 1986 in Kraft trat, verbot weitere Rotbarschfänge durch französische Fischereifahrzeuge in den Gewässern der Färöer. Die Verordnung (EWG) Nr. 3465/86 der Kommission (ABl. L 319, S. 29), die am 14. November 1986 in Kraft trat, ordnete die Einstellung der Fänge „anderer Arten" in den betroffenen norwegischen Gewässern an.

7. Die Kommission beantragt in ihrer Klageschrift im vorliegenden Verfahren festzustellen, daß Frankreich dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 und Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 in Verbindung mit Artikel 1 der Verordnung Nr. 3730/85 und Artikel 1 der Verordnung Nr. 3732/85 verstoßen hat, daß es die Einhaltung der ihm für 1986 zugeteilten Quoten für Fänge anderer Arten in den norwegischen Gewässern und von Rotbarsch in den Gewässern der Färöer nicht sichergestellt hat.

8. Wie in der Rechtssache C-62/89 (Kommission/Frankreich, a. a. O.) liegt das Hauptgewicht der Klage der Kommission darauf, daß Frankreich es unterließ, vorläufig die Fänge für die betreffenden Bestände einzustellen, sobald die Ausschöpfung der Quoten bevorzustehen schien, wie dies Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 verlangt. Der Gerichtshof hat in Randnummer 17 seines Urteils in der Rechtssache C-62/89 ausgeführt, daß aus dieser Bestimmung folgt, daß die Mitgliedstaaten gehalten sind, rechtzeitig alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Überschreitung der betreffenden Quoten zu verhindern.

9. Frankreich sucht die Tatsache, daß es nicht im Sinne von Artikel 10 Absatz 2 tätig geworden ist, mit vier Haupteinwänden zu rechtfertigen. Da der Gerichtshof drei dieser Argumente bereits in der Rechtssache C-62/89 untersucht hat, lassen sie sich kurz abhandeln.

10. Erstens verweist Frankreich auf die praktischen Schwierigkeiten bei der Vorhersage einer drohenden Ausschöpfung der Quoten. Die fraglichen Fänge hätten in weit entfernten Gewässern stattgefunden, so daß die Angaben über sie bei ihrem Empfang be-

reits hätten überholt sein können. Bei der Quote für andere Arten in norwegischen Gewässern seien diese Schwierigkeiten dadurch vergrößert worden, daß die einschlägige französische Quote sehr niedrig gewesen sei, während die in norwegischen Gewässern fischenden Fischereifahrzeuge eine große Fangkapazität hätten. Ferner habe die Verordnung (EWG) Nr. 2807/83 der Kommission vom 22. September 1983 (ABl. L 276, S. 1), die die Benutzung vereinheitlichter Logbücher durch die Kapitäne von Fischereifahrzeugen zur Aufzeichnung der Fänge vorsehe, vor dem 1. April 1986 noch nicht gegolten, und die Einführung eines statistischen Systems für die Bereitstellung der Angaben habe eine Anpassungszeit erfordert.

11. Wie der Gerichtshof in der Rechtssache C-62/89 (Randnr. 23) ausgeführt hat, kann sich ein Mitgliedstaat zur Rechtfertigung eines Versäumnisses bei der Einführung eines wirkungsvollen Kontrollmechanismus nicht auf praktische Schwierigkeiten berufen; vielmehr obliegt es den im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Fischereierzeugnisse mit der Durchführung von Gemeinschaftsregelungen betrauten Mitgliedstaaten, diese Schwierigkeiten durch den Erlaß geeigneter Maßnahmen zu überwinden.

12. In diesem Zusammenhang hätte die ordnungsgemäße Durchführung der Kontrollmaßnahmen nach der Verordnung Nr. 2057/82, insbesondere nach den Artikeln 6 und 9, die die Überwachung und Aufzeichnung aller Anlandungen vorsehen, den französischen Stellen ausreichende Informationen liefern müssen, die sie in die Lage versetzt hätten, die Ausschöpfung der Quoten vorauszusehen und entsprechend tätig zu werden. Falls diese Maßnahmen unzureichend gewesen wären, hätte es Frankreich offengestanden, nach Artikel 14 der Verordnung Nr. 2057/82 zusätzliche weiterreichende Maßnahmen zu erlassen. Insbesondere hätte Frankreich, wie die Kommission ausführt, von den Kapitänen der Fangfahrzeuge verlangen können, die ihnen zur Verfügung stehenden Angaben über die Fänge über Funk mitzuteilen, oder hätte ein Lizenzsystem einführen können, wonach es den Fischereifahrzeugen im voraus gestattet worden wäre, eine bestimmte Menge des den Quoten unterliegenden Fisches zu fangen.

13. Was die Notwendigkeit einer Anpassungszeit angeht, um ein System für die Sammlung und Verarbeitung der in den Logbüchern vorgesehenen Angaben zu schaffen, schrieb die Verordnung Nr. 2807/83 (die am 1. April 1985 und nicht am 1. April 1986 in Kraft trat) nur eine einheitliche Form des Logbuchs vor, während die Verpflichtung, ein Logbuch zu führen, bereits in Artikel 3 der Verordnung Nr. 2057/82 vorgesehen war, die am 1. Januar 1983 in Kraft trat. Es durfte erwartet werden, daß Frankreich 1986 ein System eingeführt haben würde, das es in die Lage versetzte, die in den Logbüchern enthaltenen Angaben wirksam zu nutzen.

14. Darüber hinaus läßt Frankreichs eigenes Verhalten im Zusammenhang mit der Rotbarschquote Zweifel an seiner Behauptung aufkommen, daß einer wirksamen Sammlung von Informationen praktische Schwierigkeiten im Wege gestanden hätten. Wie die Kommission ausführt, ergibt sich aus der Aufstellung der Anlandungen, die die französischen Stellen der Kommission übersandten und die der Erwiderung im vorliegenden Verfahren als Anlage beigefügt ist, daß Ende April 1986 bereits 373 t der ursprünglichen Quote von 440 t gefangen waren. Dennoch konnte Frankreich weniger als zwei Wochen später in seinem Fernschreiben vom 12. Mai 1986 der Kommission mitteilen, daß die Quote ausgeschöpft sei. Dies zeigt, wie die Kommission hervorhebt, daß

die französischen Stellen zumindest in bezug auf die Rotbarschquote in der Lage waren, sich über den Stand der Ausschöpfung der Quote schnell zu informieren.

15. Zweitens macht Frankreich geltend, daß ungewiß sei, in welchem Ausmaß oder ob die beiden Quoten überhaupt überschritten gewesen seien. In diesem Zusammenhang verweist Frankreich darauf, daß es auf Gemeinschaftsebene keine Harmonisierung des Umrechnungskoeffizienten gebe, den die Mitgliedstaaten zur Berechnung der Lebendfangtonnage auf die Mengen von angelandetem ausgenommenem Fisch anwendeten. Auch bestehe zwischen dem Vereinigten Königreich und den Färöern Streit über die Fischereihoheit über bestimmte Gewässer, in denen die Rotbarschfänge getätigt worden seien.

16. Den Umrechnungskoeffizienten haben die französischen Behörden, wie der Gerichtshof zur Beantwortung des gleichen Arguments in Randnummer 28 seines Urteils in der Rechtssache C-62/89 ausgeführt hat, selbst herangezogen, um die der Kommission gemeldeten Fangzahlen zu ermitteln. Unter diesen Umständen kann die Französische Republik nicht die Verläßlichkeit dieser Berechnungsmethode in Zweifel ziehen. Zudem kann eine Unsicherheitsmarge, die sich möglicherweise aus der Anwendung des Umrechnungskoeffizienten ergibt, nicht die — in Prozenten ausgedrückt — beträchtliche Überschreitung der maßgebenden Quoten erklären: 21 % bei der erhöhten Rotbarschquote und 60 % bei der Quote für „andere Arten".

17. Mit den angeblichen Hoheitsstreitigkeiten wurde auch in der Rechtssache C-62/89 argumentiert. In Randnummer 30 seines Urteils in dieser Rechtssache hat der Gerichtshof ausgeführt, daß gemäß Artikel 2 Buchstabe b des Fischereiabkommens von 1976 zwischen der EWG einerseits und der Regierung von Dänemark und der Landesregierung der Färöer andererseits die Behörden der Färöer jedes Jahr die Fangquoten für die Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft sowie die Gebiete, die im Rahmen dieser Fangquoten abgefischt werden dürfen, festlegen. Das Verzeichnis der Quoten und Fanggebiete wird der Kommission übermittelt und dient als Grundlage für die Aufteilung der Quoten unter den Mitgliedstaaten. Der Gerichtshof hat festgestellt, daß es angesichts des Fehlens jeglichen Vorbehalts wegen einer angeblichen Hoheitsstreitigkeit in diesem Abkommen oder irgendeines Einspruchs gegen das von den Behörden der Färöer mitgeteilte Gebiet seitens des angeblich betroffenen Mitgliedstaats Frankreich nicht gelungen ist, Zweifel daran zu begründen, daß die gesamten von der Kommission in diesem Verfahren berücksichtigten Fangmengen in dem zur Fischereihoheit der Färöer gehörenden Gebiet gefischt worden sind. Da Frankreich im Rahmen dieses Verfahrens weder ein zusätzliches Argument vorgebracht noch irgendeine neue Information vorgetragen hat, muß hier das gleiche gelten.

18. Drittens führt Frankreich aus, daß die Gesamtquote der Gemeinschaft für die betreffenden Bestände in den norwegischen Gewässern und denjenigen der Färöer im Jahre 1986 nicht überschritten worden sei und daß deshalb die Überschreitung der nationalen Quoten weder die Erreichung des von den Gemeinschaftsvorschriften angestrebten Ziels der Erhaltung der Bestände noch die Einhaltung der von der Gemeinschaft mit den betroffenen Drittländern geschlossenen Abkommen gefährdet habe. Dieses Argument ist vom Gerichtshof ebenfalls in der Rechtssache C-62/89 geprüft worden. Dort hat der Gerichtshof entschieden (Randnr. 32 des Urteils), daß die Gesamtfangmenge der Gemeinschaft in den

Gewässern der Färöer für das Jahr 1985, deren Umfang erst nach Ende dieses Jahres feststand, die Verpflichtungen eines Mitgliedstaats unberührt läßt, rechtzeitig die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Ausschöpfung seiner jeweiligen einzelstaatlichen Quote zu verhindern.

19. Schließlich trägt Frankreich zwei neue Einwände vor, mit denen im Kern die Kriterien in Frage gestellt werden sollen, die die Kommission bei der Beurteilung der Wirksamkeit der Bewirtschaftung und der Überwachung der Quoten durch die Mitgliedstaaten anwendet. Erstens dürfe die Kommission bei der Entscheidung, ob ein Verfahren nach Artikel 169 wegen Quotenüberschreitung eingeleitet werden solle, nicht den Prozentsatz der Überfischung im Verhältnis zur Gesamtquote berücksichtigen, sondern müsse die Bedeutung der Überschreitung nach ihrem absoluten Wert, d. h. in Tonnen ausgedrückt, beurteilen. In diesem Zusammenhang müßten die Mengen, um die die maßgebenden Quoten überschritten worden seien, mit den Mengen anderer Quotenüberschreitungen verglichen werden, die die Kommission als unbedeutend erachtet habe, und es müsse auch die Kapazität der Fangfahrzeuge im Verhältnis zu den Quoten berücksichtigt werden. Zweitens müsse die Kommission bei der Beurteilung der Frage, ob es zwischen der Ausschöpfung der Quote und der Einstellung der Fangtätigkeit zu einer schwerwiegenden Verzögerung gekommen sei, die Fristen nach den Gemeinschaftsvorschriften beachten, die von den Kapitänen der Fangfahrzeuge die Mitteilung der Angaben in den Logbüchern an die nationalen Behörden mindestens alle 15 Tage und jedenfalls binnen 48 Stunden nach der Anlandung verlangten und die den Mitgliedstaaten eine Frist von 15 Tagen gewährten, binnen deren der Kommission die monatliche Fangerklärung zu übermitteln sei.

20. Was den ersten Einwand angeht, so ist nach Auffassung der Kommission eine Beurteilung der Bedeutung der Überschreitung einer Quote nach ihrem absoluten Wert, d. h. nach ihrer Tonnage, nicht von Interesse, da die Frankreich oder einem anderen Mitgliedstaat zugeteilten Quoten mengenmäßig sehr unterschiedlich seien. Hingegen sei eine Beurteilung nach dem Prozentsatz der Überschreitung geeignet aufzuzeigen, ob die Quoten wirksam bewirtschaftet und überwacht worden seien. Der Umstand, daß die in den maßgebenden Gewässern tätigen Fangfahrzeuge über eine große Kapazität verfügt hätten, hätte um so größere Wachsamkeit seitens der französischen Stellen erfordert, jedoch in keiner Hinsicht die Verpflichtung, die Einhaltung der Quoten zu gewährleisten, abschwächen können.

21. Was den zweiten Einwand angeht, so stimme ich mit der Kommission darin überein, daß sich ein Mitgliedstaat nicht auf die Mindestanforderungen der Gemeinschaftsvorschriften berufen kann, um sich seiner Verantwortung zu entledigen. Was die Frist von 15 Tagen für die Fangerklärungen der Kapitäne betrifft, so steht es den Mitgliedstaaten frei, häufigere Fangmitteilungen beispielsweise über Funk zu verlangen. Mit der Frist von 15 Tagen für die Übermittlung der monatlichen Fangzahlen an die Kommission läßt sich keinesfalls rechtfertigen, daß die französische Regierung es unterlassen hat, die ganz andersgeartete Verpflichtung einzuhalten, die erforderlichen Schritte zu ergreifen, um die Fangtätigkeit vorläufig einzustellen.

22. Ich bin deshalb der Ansicht, daß die letzten Argumente Frankreichs zurückzuweisen sind und daß die Kommission somit einen Verstoß gegen Artikel 10 der Verordnung Nr. 2057/82 dargetan hat.

23. Die Kommission begehrt auch die Feststellung, daß Frankreich seine Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 nicht erfüllt hat, wonach die Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit den geltenden Gemeinschaftsbestimmungen die Einzelheiten für die Nutzung der ihnen zugeteilten Quoten festzulegen haben. In der Klageschrift ist dieser Hilfsantrag nicht näher begründet. Deshalb hat der Gerichtshof die Kommission schriftlich gebeten, die konkreten Umstände anzugeben, mit denen dargetan werden soll, daß Frankreich gegen diese Vorschrift verstoßen hat.

24. In ihrer Antwort führt die Kommission aus, daß sie Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 in dreierlei Hinsicht für verletzt halte. Erstens habe Artikel 5 Absatz 2 einen allgemeinen Geltungsbereich, der alle erforderlichen Maßnahmen abdecke, mit denen sichergestellt werden solle, daß die Quoten im Einklang mit den entsprechenden Gemeinschaftsvorschriften genutzt würden: Deshalb stelle jeder von einem Mitgliedstaat zu vertretende Fall der Überfischung eine Verletzung von Artikel 5 Absatz 2 dar. Zweitens stelle, da die Vorschriften der Verordnung Nr. 2057/82 einschließlich des Artikels 10 Absatz 2, obwohl sie älter als die Verordnung Nr. 170/83 seien, nur die allgemeine Verpflichtung nach Artikel 5 Absatz 2 genauer definierten, jeder Verstoß gegen Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 bereits für sich einen Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 2 der Grundverordnung dar. Drittens müsse, da die späte Einstellung der Fangtätigkeit auf den Umstand zurückzuführen sei, daß der Mitgliedstaat zusätzlich zu den von der Verordnung Nr. 2057/82 geforderten nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen habe, um die notwendigen Angaben über die Fänge zu erlangen, diese Unterlassung als Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 2 angesehen werden.

25. Ich halte dieses Vorbringen nicht für überzeugend. Wenn, wie im vorliegenden Fall, ein unbestrittener Verstoß gegen eine spezielle Verpflichtung, nämlich Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82, vorliegt, ist es überflüssig, zusätzlich eine allgemeinere, dieser zugrunde liegende Verpflichtung heranzuziehen. Meines Erachtens ist es ebenfalls unnötig, Artikel 5 Absatz 2 als Grundlage einer Verpflichtung heranzuziehen, die erforderlichen Maßnahmen zusätzlich zu denjenigen zu ergreifen, die von der Verordnung Nr. 2057/82 verlangt werden. Wie oben unter Nr. 8 ausgeführt, hat der Gerichtshof in der Rechtssache C-62/89 für Recht erkannt, daß aus Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 folgt, daß die Mitgliedstaaten gehalten sind, rechtzeitig alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Überschreitung der betreffenden Quoten zu verhindern. In jedem Fall hat die Kommission, selbst wenn Artikel 5 Absatz 2 die selbständige Wirkung hat, die sie ihm beilegt, meines Erachtens im Verfahren nicht früh genug substantiiert dargetan, in welcher Hinsicht Frankreich diese Bestimmung verletzt haben könnte.

26. Ich komme deshalb zu dem Ergebnis, daß die Kommission keinen Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 dargetan hat. Da sie jedoch mit ihrem Hauptvorbringen obsiegt hat, hat sie einen Anspruch auf Erstattung ihrer Kosten.

27. Deshalb schlage ich vor,

1) festzustellen, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2057/82 des Rates in Verbindung mit Artikel 1 der Verordnungen (EWG) Nr. 3730/85 und Nr. 3732/85 verstoßen hat, daß sie die Einhaltung der ihr für das Jahr 1986 für „andere Arten (als Beifänge)" in den norwegischen Gewässern und für Rotbarsch in den Gewässern der Färöer zugeteilten Quoten nicht sichergestellt hat;

2) die Klage im übrigen abzuweisen;

3) der Französischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.