URTEIL DES GERICHTSHOFES
15. Dezember 1987 *

In der Rechtssache 346/85

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch R. N. Ricks vom Treasury Solicitor's Department als Bevollmächtigten, Beistand: Barrister Stephen Richards, Gray's Inn, Zustellungsanschrift: Botschaft des Vereinigten Königreichs in Luxemburg,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch D. Grant Lawrence vom Juristischen Dienst als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Georges Kremlis vom Juristischen Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen teilweiser Aufhebung der Entscheidung 85/466 der Kommission vom 28. August 1985 über den vom Vereinigten Königreich vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1981 finanzierten Ausgaben (ABl. L 267, S. 52), soweit sie Fischereierzeugnisse betrifft,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. Bosco in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, des Kammerpräsidenten J. C. Moitinho de Almeida, der Richter T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet und F. Schockweiler,

Generalanwalt: J. L. da Cruz Vilaça
Kanzler: B. Pastor, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts und auf die mündliche Verhandlung vom 5. Mai 1987,

* Verfahrenssprache: Englisch.

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. September 1987,

folgendes

Urteil

1 Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland hat mit Klageschrift, die am 15. November 1985 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Aufhebung der Entscheidung 85/466 der Kommission vom 28. August 1985 über den vom Vereinigten Königreich vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (im folgenden: EAGFL), Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1981 finanzierten Ausgaben (ABl. L 267, S. 52), soweit danach die Beträge von 12 976,92 UKL und 3 236,25 UKL nicht zur Gemeinschaftsfinanzierung zugelassen werden, die das Vereinigte Königreich im Jahre 1981 Erzeugerorganisationen als finanziellen Ausgleich für von diesen gewährte Entschädigungen für die Rücknahme von Kabeljau und Seehecht vom Markt gezahlt hat.

2 Das Vereinigte Königreich stützt seine Klage auf vier Gründe:

a) Verletzung des Artikels 43 EWG-Vertrag und des Artikels 102 der Beitrittsakte, Verletzung der Verordnungen Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13), Nr. 1723/72 der Kommission vom 26. Juli 1972 über den Rechnungsabschluß des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie (ABl. 186, S. 1), und Nr. 100/76 des Rates vom 19. Januar 1976 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 20, S. 1);

b) Verletzung der Verordnungen Nrn. 729/70, 1723/72 und 100/76;

c) Ermessensmißbrauch und

d) Verletzung wesentlicher Formvorschriften.

3 Wegen der Einzelheiten des Sachverhalts, des Verfahrens und des Parteivorbringens wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt ist im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

4 Mit seinem ersten Klagegrund macht der Kläger im wesentlichen geltend, daß die Fischereiquoten, auf die sich die Kommission stütze, um die Gemeinschaftsfinanzierung der fraglichen Interventionen abzulehnen, nicht rechtsverbindlich seien, da die Befugnis zum Erlaß von Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich der Erhaltung der Meeresschätze beim Rat liege und es im Jahre 1981 angesichts der Untätigkeit des Rates nicht zu einem Prozeß der Zusammenarbeit gekommen sei, der den vom Gerichtshof aufgestellten Anforderungen entspreche.

5 Die Kommission erwidert, in der besonderen Lage des Jahres 1981 sei sie unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofes berechtigt gewesen, von den Mitgliedstaaten zu verlangen, sich an die Vorschläge zu halten, die sie dem Rat für 1981 unterbreitet habe und die für bestimmte Fischbestände die Festsetzung der zulässigen Gesamtfangmengen und ihre Aufteilung unter den Mitgliedstaaten enthielten.

6 Zur Beurteilung dieses ersten Klagegrundes ist zu prüfen, ob es im Jahre 1981 Gemeinschaftsvorschriften zur Erhaltung der Meeresschätze gab, die die Fänge beschränkten.

7 Die Lage im Jahre 1981 ist dadurch gekennzeichnet, daß der Rat, der gemäß Artikel 102 der Beitrittsakte von 1972 seit dem 1. Januar 1979 ausschließlich dafür zuständig war, auf Vorschlag der Kommission im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik Maßnahmen zur Erhaltung der Meeresschätze zu treffen, solche Maßnahmen nicht ergriffen hat.

8 Der Beschluß 80/993 des Rates vom 28. Oktober 1980, gestützt auf die Verträge betreffend die Fischereitätigkeit in den der Hoheit oder der Rechtsprechung der Mitgliedstaaten unterstehenden Gewässern auf zeitweiliger Grundlage bis zum Erlaß dauerhafter Gemeinschaftsmaßnahmen (ABl. L 298, S. 38) sah Übergangsmaßnahmen vor, die bis zum 20. Dezember 1980 anwendbar waren. Nach diesem Beschluß hatten die Mitgliedstaaten ihre Fischereitätigkeit so durchzuführen, daß dabei — wie in der Verordnung Nr. 754/80 des Rates vom 26. März 1980 zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmenge, des für die Gemeinschaft verfügba-

ren Anteils und der Fangbedingungen hinsichtlich bestimmter Fischbestände in der Fischereizone der Gemeinschaft für 1980 (ABl. L 84, S. 36) und in den Vorschlägen der Kommission vom 12. September und 24. Oktober 1980 vorgesehen — die zulässige Gesamtfangmenge (TAC) sowie der Anteil der TAC berücksichtigt wurden, der Drittländern gemäß den zwischen ihnen und der Gemeinschaft geschlossenen Abkommen oder Übereinkommen überlassen wurde.

9 Der Rat gab auf seiner Tagung vom 15. bis 17. Dezember 1980 eine Erklärung zu Protokoll, nach der die Mitgliedstaaten ihre Fischereitätigkeit so durchführen mußten, daß die von ihren Booten getätigten Fänge während der Übergangsperiode den TAC Rechnung trugen, die die Kommission dem Rat für 1981 in ihren Vorschlägen vom 18. November und 16. Dezember 1980 unterbreitet hatte.

10 Im Jahre 1981 änderte die Kommission mehrfach ihre TAC-Vorschläge und legte dem Rat schließlich am 24. Juli 1981 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmenge und des für die Gemeinschaft verfügbaren Anteils hinsichtlich bestimmter Fischbestände in der Fischereizone der Gemeinschaft für 1981 und einen Vorschlag für eine Verordnung zur Verteilung der für die Gemeinschaft verfügbaren Gesamtfangmöglichkeiten von Fischbeständen oder Fischbestandsgruppen in der Fischereizone der Gemeinschaft für 1981 auf die Mitgliedstaaten vor.

11 Die Kommission wies in einer Erklärung gegenüber dem Rat vom 27. Juli 1981 (ABl. C 224, S. 1) auf die Lage hin, die durch die fehlende Einigung über ihre Vorschläge zur Festsetzung der TAC und der Quoten für 1981 entstanden sei. Sie erinnerte unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere das Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045) daran, daß sie gemäß Artikel 155 EWG-Vertrag bestimmte Rechte und Pflichten wahrzunehmen habe. Im Hinblick auf das herausragende öffentliche Interesse und als Vorsichtsmaßnahme sowie in Erwartung einer endgültigen Entscheidung des Rates forderte die Kommission deshalb alle Mitgliedstaaten auf, entsprechend ihren Rechten und Pflichten ihre Fischereitätigkeiten unter Beachtung der Vorschläge der Kommission auszuüben. Sie bekräftigte ferner ihre Entschlossenheit, alle in ihrer Macht stehenden Mittel zu nutzen, um die Einhaltung ihrer Vorschläge, die sie in der damaligen Lage als für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend ansah, durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen.

12 Wie aus dem Protokoll der Tagung des Rates vom 27. Juli 1981 hervorgeht, widersprachen der Juristische Dienst des Rates und verschiedene Mitgliedstaaten der Erklärung der Kommission; schließlich einigte sich der Rat darauf, die für 1981 vorgeschlagenen TAC und Quoten in seiner nächsten Sitzung zu erörtern.

13 Die Kommission erinnerte die Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 28. Juli 1981 an ihre Erklärung und führte zusätzlich aus, sie halte sich für verpflichtet, nicht nur nach Maßgabe ihrer Vorschläge den vorgelegten nationalen Maßnahmen zuzustimmen oder sie abzulehnen, sondern auch alle Mitgliedstaaten aufzufordern, Maßnahmen zur Einhaltung ihrer Vorschläge zu ergreifen; sie habe in Erwartung der nächsten Ratssitzung die Absicht, ihre Zustimmung zu Fangmengen zu geben, die nicht höher als drei Viertel der von ihr vorgeschlagenen Quoten lägen. Die Kommission forderte alle Mitgliedstaaten auf, ihr spätestens am 24. August 1981 mitzuteilen, welche Maßnahmen sie zu treffen vorschlügen, um die Einhaltung dieser allgemeinen Regel im Interimszeitraum sicherzustellen.

14 Am 5. Januar 1981 notifizierte der Kläger der Kommission Maßnahmen zur Beschränkung der Befischung der Heringsbestände von Mourne während des Jahres 1981. Die Kommission stellte am 17. März 1981 fest, daß die Maßnahme des Klägers dem Vorschlag einer Verordnung über die TAC 1981 entspreche.

15 Am 17. September 1981 traf der Kläger Maßnahmen zur Beschränkung des Volumens der Fänge von Makrelen in bestimmten Bereichen. Die Kommission billigte diese Erhaltungsmaßnahme. Weitere Erhaltungsmaßnahmen wurden nicht getroffen.

16 Der Gerichtshof hat in früheren Urteilen, zuletzt in seinem Urteil vom 5. Mai 1981 (a. a. O.), das insoweit einschlägige Gemeinschaftsrecht dargelegt. Der vorliegende Fall unterscheidet sich allerdings dadurch von der in jenem Urteil beschriebenen Lage, daß der Rat keine vorläufige Entscheidung für 1981 gefällt hat und daß von ihm nur die auf der Ratstagung vom 15. bis 17. Dezember 1980 zu Protokoll gegebene Erklärung vorliegt, nach der die Mitgliedstaaten ihre Fischereitätigkeit so durchführen mußten, daß die Fänge den TAC Rechnung trugen, die die Kommission dem Rat für 1981 in ihren Vorschlägen vom 18. November und 16. Dezember 1980 unterbreitet hatte.

17 In einer Lage, die durch die Untätigkeit des Rates gekennzeichnet war, hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 5. Mai 1981 (a. a. O.) entschieden, daß die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag verpflichtet seien, der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern und alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele des Vertrages gefährden könnten. In einer Situation, in der die Kommission dem Rat zur Befriedigung dringender Erhaltungsbedürfnisse Vorschläge unterbreitet habe, die, obgleich sie vom Rat nicht angenommen worden seien, den Ausgangspunkt eines abgestimmten gemeinschaftlichen Vorgehens darstellten, erlege diese Bestimmung den Mitgliedstaaten besondere Handlungs- und Unterlassungspflichten auf. Der Gerichtshof hat ferner ausgeführt, da es sich um ein der Zuständigkeit der Gemeinschaft vorbehaltenes Gebiet handele, auf dem die Mitgliedstaaten fortan nur noch als Sachwalter des gemeinsamen Interesses tätig werden könnten, könne ein Mitgliedstaat mangels eines geeigneten Vorgehens des Rates vorläufige Erhaltungsmaßnahmen, die möglicherweise durch die Umstände geboten seien, nur im Rahmen einer Zusammenarbeit mit der Kommission treffen; die Mitgliedstaaten hätten die Pflicht, keine einzelstaatlichen Erhaltungsmaßnahmen entgegen Einwänden, Vorbehalten oder Bedingungen, die von der Kommission formuliert werden könnten, zu erlassen.

18 Der Gerichtshof hat somit anerkannt, daß dann, wenn der Rat es unterlassen hat, die zum Schutz der Fischbestände erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, derartige, dringenden Erfordernissen entsprechende Maßnahmen in einem Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zustande kommen können, damit die Gemeinschaft auch weiterhin ihren Verantwortlichkeiten nachkommen kann.

19 Zu einem solchen Verfahren ist es zwischen dem Vereinigten Königreich und der Kommission im Jahre 1981 nicht gekommen, denn das Vereinigte Königreich hat die Aufforderung der Kommission, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um ihren Vorschlägen nachzukommen, unbeantwortet gelassen. Ohne daß zu den Rechtswirkungen dieser mangelnden Zusammenarbeit seitens eines Mitgliedstaats Stellung genommen zu werden braucht, ist unter diesen Umständen festzustellen, daß die einseitig von der Kommission vorgelegten Vorschläge über die dem Vereinigten Königreich zuzuteilenden Fangquoten nicht als Gemeinschaftsvorschriften angesehen werden können.

20 Im übrigen müssen Rechtsakte der Gemeinschaft, wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, eindeutig sein, und ihre Anwendung muß für die Betroffenen vorhersehbar sein. Dieses Gebot der Rechtssicherheit gilt in besonderem Maße, wenn

es sich um Vorschriften handelt, die finanzielle Konsequenzen haben können, denn die Betroffenen müssen in der Lage sein, den Umfang der ihnen durch diese Vorschriften auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen.

21 Nach alledem gab es im vorliegenden Fall im Jahre 1981 keine Gemeinschaftsvorschriften im Sinne des Artikels 3 der Verordnung Nr. 729/70, auf deren Nichtbeachtung die Kommission ihre Weigerung stützen konnte, die Interventionen, um die es in der Klage geht, zu Lasten des EAGFL zu finanzieren.

22 Da nicht bestritten ist, daß das Vereinigte Königreich die Ausgaben geleistet hat, ist somit die Entscheidung 85/466 der Kommission vom 28. August 1985 in dem beantragten Umfang aufzuheben, ohne daß das übrige Vorbringen des Klägers geprüft zu werden braucht.

Kosten

23 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung trägt die unterliegende Partei die Kosten. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Entscheidung 85/466/EWG der Kommission vom 28. August 1985 über den vom Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1981 finanzierten Ausgaben wird insoweit aufgehoben, als danach die Beträge von 12 976,92 UKL und 3 236,25 UKL für Interventionen betreffend die Rücknahme von Kabeljau und Seehecht vom Markt nicht zur Gemeinschaftsfinanzierung zugelassen werden.

2) Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet Schockweiler

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Dezember 1987.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart