lichen Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, können derartige, dringenden Erfordernissen entsprechende Maßnahmen in einem Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zustande kommen, damit die Gemeinschaft auch weiterhin ihren Verantwortlichkeiten nachkommen kann. Mangels einer solchen Zusammenarbeit können die einseitig von der Kommission vorgelegten Vorschläge über die einem Mitgliedstaat zuzuteilenden Fangquoten nicht als Gemeinschaftsvorschriften im Sinne des Artikels 3 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik angesehen werden, auf deren Nichtbeachtung die Kommission ihre Weigerung hätte stützen können, Ausgaben, die dieser Mitgliedstaat für Interventionsmaßnahmen für unter Überschreitung der genannten Quoten vorgenommene Fänge getätigt hat, zu Lasten des EAGFL zu finanzieren.

3. Rechtsakte der Gemeinschaft müssen 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.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 346/85 *

I — Sachverhalt

1. Nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 3 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) finanziert der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte, die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorgenommen werden.

Gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b schließt die Kommission vor Ende des darauffolgenden Jahres die Rechnungen der Dienststellen und Einrichtungen, die ermächtigt sind, die Zahlungen zur Begleichung der in Artikel 3 der Verordnung vorgesehenen Ausgaben vorzunehmen, auf der Grundlage der Jahresrechnungen ab.

Nach Artikel 8 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1723/72 der Kommission vom 26. Juli 1972 über den Rechnungsabschluß des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie (ABl. L 186, S. 1), umfaßt die Entscheidung über den Rechnungsabschluß gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 die Feststellung der Höhe der in jedem Mitgliedstaat im Laufe des betreffenden Jahres vorgenommenen Ausgaben, die als zu Lasten

* Verfahrenssprache: Englisch.

des EAGFL, Abteilung Garantie, gehend anerkannt werden.

2. Die großen Linien einer gemeinsamen Fischereipolitik wurden im Jahre 1970 durch die Verordnungen Nrn. 2141/70 und 2142/70 des Rates vom 20. Oktober 1970 (ABl. L 236, S. 1 und 5) festgelegt, durch die Beitrittsakte von 1972 bestätigt und durch deren Artikel 100 bis 102 teilweise geändert, insbesondere was den Zugang zu den Fischereigewässern betrifft. Artikel 102 der Beitrittsakte bestimmt, daß der Rat spätestens ab dem sechsten Jahr nach dem Beitritt auf Vorschlag der Kommission die Voraussetzungen für die Ausübung des Fischfangs im Hinblick auf den Schutz der Fischbestände und die Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres festlegt.

3. An die Stelle der Verordnungen Nrn. 2141/70 und 2142/70 traten die Verordnung Nr. 100/76 des Rates vom 19. Januar 1976 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 20, S. 1) und die Verordnung Nr. 101/76 des Rates vom 19. Januar 1976 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft (ABl. L 20, S. 19)..

Nach der letzten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 100/76 sind die Ausgaben, die die Mitgliedstaaten infolge der Verpflichtungen getätigt haben, die sich aus der Anwendung dieser Verordnung für sie ergeben, gemäß den Vorschriften der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 von der Gemeinschaft zu tragen.

Die Verordnung Nr. 100/76 enthielt keine Vorschrift, die Artikel 26 Absatz 2 der seit 1982 geltenden Verordnung Nr. 3796/81 des Rates vom 29. Dezember 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 379, S. 1) entsprach. Nach Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3796/81 wird die Finanzierung der Interventionsmaßnahmen für Erzeugnisse aus einem Bestand oder einer Bestandsgruppe nur im Rahmen der Mengen gewährt, die dem betreffenden Mitgliedstaat gegebenenfalls zugewiesen worden sind.

Nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 101/76 waren zur Förderung einer ausgewogenen, harmonischen Entwicklung der Fischwirtschaft und zur Förderung einer rationellen Nutzung der biologischen Schätze des Meeres und der Binnengewässer eine gemeinsame Regelung für die Ausübung der Fischerei in den Meeresgewässern sowie spezifische Maßnahmen für geeignete Aktionen und für die Koordinierung der Strukturpolitik der Mitgliedstaaten einzuführen.

Nach Artikel 4 konnte der Rat auf Vorschlag der Kommission nach dem Verfahren des Artikels 43 Absatz 2 EWG-Vertrag die erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung dieser Fischbestände treffen, wenn die Gefahr bestand, daß aufgrund der Fischereitätigkeit eines Mitgliedstaats in den Meeresgewässern bestimmte Fischbestände dieser Gewässer allzu intensiv ausgebeutet wurden. Diese Maßnahmen konnten insbesondere Beschränkungen für den Fang einzelner Arten sowie für Fanggebiete, Fangzeiten, Fangmethoden und Fanggeräte umfassen.

4. Am 6. April 1976 erließ der Rat die Verordnung Nr. 811/76 zur vorübergehenden Genehmigung bestimmter Fangquotenregelungen im Fischereisektor (ABl. L 94, S. 1), mit der er die Mitgliedstaaten ermächtigte, die Fänge ihrer Fischereiflotten entsprechend den bereits eingegangenen oder in Zukunft einzugehenden internationalen Verpflichtungen zu beschränken. In der ersten Begründungserwägung dieser Verordnung heißt es: „Die Fischbestände des Meeres wären durch unkontrollierte Fänge sehr gefährdet. Würden die Anlandemengen nicht begrenzt werden, so bestünde die Gefahr, daß eine rationelle Produktionsentwicklung der Fischereierzeugnisse gestört wird."

5. Am 6. Oktober 1976 übermittelte die Kommission dem Rat den Vorschlag einer Verordnung betreffend die Einführung eines Gemeinschaftssystems zur Erhaltung der Fischbestände. Über diesen Vorschlag konnte sich der Rat erst zu Beginn des Jahres 1983 einigen.

6. Am 3. November 1976 faßte der Rat die Entschließung von Den Haag [„Haager Übereinkunft"], nach deren Anhang VI die Mitgliedstaaten bis zum Beginn der Anwendung der gemeinschaftlichen Maßnahmen, die derzeit ausgearbeitet würden, keine einseitigen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände treffen sollten. Wenn jedoch im Rahmen der internationalen Fischereikommissionen kein Einvernehmen für das Jahr 1977 erzielt werden und es im Anschluß daran nicht möglich sein sollte, unverzüglich autonome gemeinschaftliche Maßnahmen zu treffen, sollten die Mitgliedstaaten vorsorglich in nicht diskriminierender Weise geeignete Maßnahmen zum Schutz der Fischbestände in den Fischereizonen treffen, die an ihre Küste grenzten. Vor Ergreifen dieser Maßnahmen sollte sich der betreffende Mitgliedstaat bemühen, die Billigung der Kommission zu erhalten, die in allen Phasen dieser Verfahren zu konsultieren war.

7. Am 18. Februar 1977 erließ der Rat die Verordnung Nr. 350/77 zur Festlegung bestimmter Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände (ABl. L 48, S. 28), die spätestens bis zum 31. Dezember 1977 galt.

8. Auf seiner Tagung vom 31. Januar 1978 billigte der Rat die Mitteilung der Kommission, wonach mangels einer gemeinsamen Regelung einzelstaatliche Maßnahmen nur dann getroffen werden durften, wenn sie für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände unbedingt erforderlich und nicht diskriminierend waren, wenn sie mit dem Vertrag im Einklang standen und wenn die Kommission zuvor um ihre Zustimmung gebeten worden war (ABl. C 154, S. 5).

9. Am 19. Dezember 1978 erließ der Rat vorläufige Maßnahmen, die bis Ende März 1979 galten.

10. Am 1. Januar 1979 lief die in Artikel 102 der Beitrittsakte von 1972 vorgesehene Übergangsfrist ab. Die Zuständigkeit für den Erlaß von Maßnahmen zur Erhaltung der Meeresschätze lag von nun an vollständig und endgültig bei der Gemeinschaft. Da der Rat sich nicht auf die Vorschläge der Kommission hatte einigen können, mußte er während des Jahres 1979 und im März 1980 neue Übergangsmaßnahmen treffen.

11. Am 30. Mai 1980 verabschiedete der Rat eine Erklärung betreffend die gemeinsame Fischereipolitik (ABl. C 158, S. 2), in der er sich verpflichtete, spätestens am 1. Januar 1981 die Beschlüsse für eine globale gemeinsame Fischereipolitik zu fassen. Diese Politik sollte sich unter Wahrung der Verträge und im Einklang mit der Entschließung vom 3. November 1976 (Haager Übereinkunft) unter anderem auf rationelle und nichtdiskriminierende Gemeinschaftsmaßnahmen zur Bewirtschaftung und zur Erhaltung und Wiederauffüllung der Fischbestände sowie auf eine gerechte Verteilung der Fänge stützen.

Der Beschluß 80/601 des Rates vom 16. Juni 1980 (ABl. L 160, S. 48) nahm auf diese Erklärung Bezug und enthielt neue Übergangsmaßnahmen, die bis zum 31. Juli 1980 anwendbar waren.

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) enthielt die folgenden Über-

gangsmaßnahmen, die bis zum 20. Dezember 1980 anwendbar waren:

„1) Die Mitgliedstaaten führen ihre Fischereitätigkeit so durch, daß dabei — wie in der Verordnung Nr. 754/80 und in den Vorschlägen der Kommission vom 12. September und 24. Oktober 1980 vorgesehen — die zulässige Gesamtfangmenge (TAC) sowie der Anteil der TAC berücksichtigt werden, der Drittländern gemäß den zwischen ihnen und der Gemeinschaft geschlossenen Abkommen oder Übereinkommen überlassen wurde; sie informieren die Kommission gemäß den Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 753/80. Die während der Übergangsperiode getätigten Fänge werden gegen die vom Rat für 1980 letztlich beschlossenen Zuweisungen aufgerechnet.

2) Hinsichtlich der technischen Maßnahmen zur Erhaltung und Überwachung der Fischbestände in geographischen Gebieten, die nicht von der Verordnung (EWG) Nr. 2527/80 erfaßt sind, wenden die Mitgliedstaaten dieselben Maßnahmen wie am 3. November 1976 sowie andere entsprechend den Verfahren und Kriterien von Anhang VI der Entschließung des Rates vom 3. November 1976 eingeführte Maßnahmen an."

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

12. Die Gemeinschaft mußte im Bereich der Erhaltung der Fischbestände auch ihren internationalen Verpflichtungen Rechnung tragen.

13. Im Jahre 1981 änderte die Kommission mehrfach ihre TAC-Vorschläge und legte schließlich am 24. Juli 1981 dem Rat folgende Dokumente vor:

— 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 (ABl. C 224, S. 2);

— eine Änderung des dem Rat am 6. März 1981 vorgelegten Vorschlags für eine Verordnung des Rates zur Festlegung der Fangbedingungen bei der Ausübung der Fischerei hinsichtlich der zulässigen Gesamtfangmengen 1981 (ABl. C 224, S. 10 bzw. 7);

— einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Verteilung der für die Gemeinschaft verfügbaren Gesamtfangmöglichkeiten von Fischbeständen oder Fischbestandsgruppen in der Fischereizone der Gemeinschaft für 1981 (ABl. C 224, S. 11).

Die Kommission wies den Rat in einer Erklärung 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 derart auszuüben, daß die Einhaltung der in den Vorschlägen der Kommission enthaltenen Regeln sichergestellt werde. Die Kommission 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.

Wie aus dem Protokoll der Tagung des Rates vom 27. Juli 1981 (8682/81, PV/Cons 37 Pêche 197, S. 8 und 9) hervorgeht, widersprachen der Juristische Dienst des Rates und verschiedene Mitgliedstaaten, darunter das Vereinigte Königreich, der Erklärung der Kommission; schließlich einigte sich der Rat darauf, die für 1981 vorgeschlagenen TAC und Quoten in seiner nächsten Tagung zu erörtern.

Die Kommission erinnerte mit Schreiben vom 28. Juli 1981 an ihre Erklärung an die Mitgliedstaaten und führte aus, sie halte sich für verpflichtet, nicht nur im Sinne ihrer Vorschläge nationalen Maßnahmen, soweit sie vorgelegt würden, zuzustimmen oder sie abzulehnen, sondern alle Mitgliedstaaten aufzufordern, die geeigneten Schritte zu unternehmen, um in Einklang mit diesen Vorschlägen zu gelangen. Sie unterstrich, daß ihre Haltung durch die Notwendigkeit einer gewissen Überwachung der Fischereitätigkeiten in dem Interimszeitraum bestimmt sei und daß sie in Erwartung der nächsten Ratssitzung die Absicht habe, 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 die Maßnahmen mitzuteilen, die sie zu treffen vorschlügen, um die Einhaltung dieser allgemeinen Regel im Interimszeitraum sicherzustellen.

14. Vom 1. Januar 1982 bis zum 31. März 1982 wurde die Fischereitätigkeit in den Gemeinschaftsgewässern erneut durch einen vorläufigen Beschluß des Rates, den Beschluß 81/1052 vom 29. Dezember 1981 (ABl. L 379, S. 52), geregelt, durch den die Mitgliedstaaten verpflichtet wurden, die von der Kommission am 24. Juli 1981 vorgeschlagenen TAC zu beachten. Später erließ der Rat für das Jahr 1982 weitere vorläufige Maßnahmen.

15. Am 25. Januar 1983 erließ der Rat die Verordnung Nr. 170/83 vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen (ABl. L 24, S. 1). Artikel 3 dieser Verordnung regelt die Festsetzung der TAC und Artikel 4 die Aufteilung des verfügbaren Teils der TAC zwischen den Mitgliedstaaten. Später setzte der Rat aufgrund dieser Verordnung die TAC und die erforderlichen Quoten fest, allerdings nicht für das Jahr 1981.

16. Die Kommission teilte dem Kläger mit Fernschreiben vom 25. Mai 1984 im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL für 1980-1981 mit, bestimmte für den Fischereisektor angemeldete Ausgaben könnten nicht vom EAGFL übernommen werden, da sie nicht entsprechend den Gemeinschaftsvorschriften vorgenommen worden seien; die Fänge, die sich nicht im Rahmen der von der Kommission vorgesehenen Quoten hielten, kämen für die Gemeinschaftsfinanzierung nicht in Frage, es sei denn, der betreffende Staat könne beweisen, daß diese Mengen nicht zu einer Gemeinschaftsausgabe Anlaß gegeben hätten. In dem Fernschreiben wurde die Methode dargelegt, nach der die nicht finanzierbaren angemeldeten Ausgaben sowie die finanziellen Folgerungen bestimmt worden waren. Es handelte sich insgesamt um 74 627 Tonnen Kabeljau und Seehecht im Wert von 22 169,79 UKL.

17. Der Kläger beantragte mit Fernschreiben vom 12. Juni 1984 die Gewährung einer Frist zur Prüfung der aufgeworfenen Fragen und bestritt die Mengenangabe für Seehecht. Er erklärte mit Fernschreiben vom 25. Juli 1984, er halte die Erklärung der Kommission vom 27. Juli 1981 für ungültig und sei der Auffassung, daß die Verordnung Nr. 3796/81, mit der die Regel der Finanzierung der Interventionsmaßnahmen im Rahmen von Quoten eingeführt worden sei, für 1981 nicht gelten könne.

18. Die Kommission ersuchte den Kläger mit Fernschreiben vom 28. August 1984 um Stellungnahme zu den mitgeteilten Zahlen.

Nach einer Zusammenkunft am 27. September 1984 im Rahmen der vorbereitenden Arbeiten für den Rechnungsabschluß für 1980 und 1981 übersandte die Kommission dem Kläger mit Fernschreiben vom 16. Oktober 1984 eine Zusammenfassung der verschiedenen im Rahmen des Meinungsaustauschs angesprochenen Punkte; unter Punkt 6.4 ersuchten die Dienststellen des EAGFL den Kläger, ihnen sobald wie möglich seine Meinung zu den Berechnungen mitzuteilen.

Der Kläger führte in seiner Antwort vom 9. November 1984 aus, aus den geänderten Zahlen in dem Fernschreiben der Kommission ergebe sich, daß die vorgeschlagene Senkung auf dem gesamten für die beiden Fischarten gezahlten Ausgleich beruhe und daß die überprüften Zahlen insoweit nunmehr richtig seien.

19. Die Kommission lehnte es durch Entscheidung 85/466 vom 28. August 1985 über den vom Vereinigten Königreich vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1981 finanzierten Ausgaben (ABl. L 267, S. 52) ab, 12 976,92 UKL und 3 236,25 UKL zu finanzieren, die den Ausgaben entsprachen, die das Vereinigte Königreich im Jahre 1981 als finanziellen Ausgleich für die Entschädigungen getätigt hatte, die von den Erzeugerorganisationen für die Rücknahme von Seehecht und Kabeljau aus dem Handel gezahlt worden waren.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

1. Die Klage des Vereinigten Königreichs ist am 15. November 1985 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

2. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

3. Der *Kläger* beantragt,

— die Entscheidung 85/466/EWG der Kommission insoweit für nichtig zu erklären, als sie von den zu Lasten des EAGFL anerkannten Beträgen die Beträge von 12 976,92 UKL und von 3 236,25 UKL ausschließt, die das Vereinigte Königreich Erzeugerorganisationen im Jahre 1981 als finanziellen Ausgleich für von diesen gewährte Entschädigungen für die Rücknahme von Kabeljau und Seehecht vom Markt gezahlt hat,

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

4. Die *Kommission* beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen,

— die Kosten des Verfahrens dem Kläger aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

Der *Kläger* stützt seine nach Artikel 173 EWG-Vertrag erhobene Klage auf vier Gründe:

A — Verletzung des Artikels 43 EWG-Vertrag und des Artikels 102 der Beitrittsakte, in Verbindung mit den Verordnungen Nrn. 729/70, 1723/72 und 100/76

B — Verletzung der Verordnungen Nrn. 729/70, 1723/72 und 100/76

C — Ermessensmißbrauch

D — Verletzung wesentlicher Formvorschriften

A — *Zur Verletzung des Artikels 43 EWG-Vertrag und des Artikels 102 der Beitrittsakte, in Verbindung mit den Verordnungen Nrn. 729/70, 1723/72 und 100/76*

1. Der *Kläger* führt aus, die Kommission sei nicht befugt gewesen, den Mitgliedstaaten die Verpflichtung aufzuerlegen, die von ihr im Jahre 1981 vorgeschlagenen Quoten einzuhalten; sie habe dadurch gegen Artikel 43 EWG-Vertrag und Artikel 102 der Beitrittsakte verstoßen, daß sie versucht habe, diesen Quoten rechtlich bindende Wirkung für die Mitgliedstaaten zu verleihen. Da diese Quoten nicht rechtsverbindlich gewesen seien, sei die Kommission nicht berechtigt gewesen, die Übernahme der fraglichen Kosten zu Lasten des EAGFL wegen einer angeblichen Verletzung der Quoten abzulehnen. Durch diese Ablehnung habe die Kommission Artikel 1, 3 und 5 der Verordnung Nr. 729/70, Artikel 8 der Verordnung Nr. 1723/72 und die Verordnung Nr. 100/76 verletzt.

Die Quoten, auf die sich die Kommission stütze, seien nicht rechtsverbindlich, da die Befugnis zum Erlaß von Gemeinschaftsmaßnahmen in dem fraglichen Bereich ausschließlich beim Rat liege, wie eindeutig aus Artikel 43 EWG-Vertrag und Artikel 102 der Beitrittsakte hervorgehe.

a) Das Vorbringen der Kommission finde in keinem der von ihr herangezogenen Urteile des Gerichtshofes eine Stütze. Die Überwachungsaufgabe, von der der Gerichtshof in seinem Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045) gesprochen habe, verleihe der Kommission keinesfalls die Befugnis, rechtsverbindliche Gemeinschaftsvorschriften zu erlassen, sei es dadurch, daß sie erkläre, daß ihre Vorschläge die Mitgliedstaaten rechtlich bänden, sei es dadurch, daß sie die Mitgliedstaaten verpflichte, ihren Vorschlägen entsprechende nationale Maßnahmen zu ergreifen. Der Gerichtshof habe die im Jahre 1979 gemachten Vorschläge als „den Ausgangspunkt eines abgestimmten gemeinschaftlichen Vorgehens" bezeichnet (Randnr. 28 der Entscheidungsgründe), nicht dagegen als eine eigenständige Quelle rechtlicher Verpflichtungen; hätte der Gerichtshof die Vorschläge der Kommission als eine eigenständige Quelle rechtlicher Verpflichtungen angesehen, so hätte er auf einer ganz anderen Grundlage entschieden. Wenn diese Vorschläge keine Quelle rechtlicher Verpflichtungen dargestellt hätten, hätte die Kommission ihnen nicht im Jahre 1981 durch eine bloße dahin gehende Erklärung Rechtswirkung verleihen können. Ferner habe der Gerichtshof im Zusammenhang mit der Frage des gleichen Zugangs der Fischer der Gemeinschaft zu den Fischereigewässern in Randnummer 29 seines Urteils ausgeführt, nur der Rat habe die Befugnis, die Modalitäten dieses Zugangs nach den in den Artikeln 43 EWG-Vertrag und 102 der Beitrittsakte festgelegten Verfahren zu bestimmen. Die Situation sei hinsichtlich der TAC und der Quoten im allgemeinen dieselbe; an der alleinigen Befugnis des Rates in diesem Bereich könnten weder eine einseitige Erklärung der Kommission noch gar einseitige Maßnahmen der Mitgliedstaaten etwas ändern.

Das Urteil des Gerichtshofes vom 10. Juli 1981 in der Rechtssache 32/79 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 2403) enthalte keine Stütze für die Behauptung, daß die verschiedenen Vorschläge der Kommission Rechtswirkung hätten oder daß die Kommission die Mitgliedstaaten verpflichten könne, sich nach ihnen zu richten. Die wesentliche Aussage des Urteils betreffe die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Kommission vor Ausübung der weiterreichenden Befugnisse, die sie während der Übergangszeit gehabt hätten, zu konsultieren.

Das Urteil des Gerichtshofes vom 14. Februar 1984 in der Rechtssache 24/83 (Gewiese/Mackenzie, Slg. 1984, 817) stütze vielmehr das Vorbringen des Klägers. In Randnummer 5 der Entscheidungsgründe habe der Gerichtshof ausgeführt, der Erlaß von Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres falle seit dem 1. Januar 1979 in die ausschließliche Zuständigkeit des Rates, der auf Vorschlag der Kommission tätig werde. In Randnummer 7 der Entscheidungsgründe habe der Gerichtshof entschieden: „Zwar können die Mitgliedstaaten ... im Fall der Untätigkeit des Rates vorläufige Erhaltungsmaßnahmen in Kraft setzen, jedoch müssen sie im Rahmen der durch Artikel 155 EWG-Vertrag der Kommission auferlegten allgemeinen Überwachungsaufgabe die ... verfahrensrechtlichen und materiellen Bedingungen erfüllen." Nach Auffassung des Klägers findet sich in diesem Urteil keine Stütze für die Behauptung, daß die Kommission im Fall der Untätigkeit des Rates aufgrund ihrer Überwachungsaufgabe berechtigt sei, eigenmächtig Maßnahmen zu ergreifen, oder daß die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, nationale Maßnahmen zu treffen, wenn die Kommission dies vorschreibe. Der Gerichtshof habe ferner in Randnummer 17 der Entscheidungsgründe dieses Urteils auf die Vorschläge der Kommission vom 24. Juli 1981 und die Erklärung vom 27. Juli 1981 Bezug genommen. Daraus lasse sich jedoch nicht ableiten, daß diese Vorschläge und diese Erklärung als solche verbindliche Wirkung gehabt hätten. Aus den Schlußanträgen des Generalanwalts (Slg. 1984, S. 839) ergebe sich, daß ihre Bedeutung in der Art der Verpflichtung für die Mitgliedstaaten gelegen habe, vor Erlaß nationaler Maßnahmen die Kommission zu konsultieren und ihre Billigung zu erwirken.

Nach Auffassung des Klägers ist auch das Urteil vom 10. Juli 1984 in der Rechtssache 63/83 (Regina/Kent Kirk, Slg. 1984, 2689) einschlägig. In diesem Fall habe der Gerichtshof ausgeführt, die mit Billigung der Kommission getroffene nationale Maßnahme sei nicht durch die den Mitgliedstaaten vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79 (a. a. O.) zuerkannten begrenzten Befugnisse gedeckt; sie sei ungeachtet einer Erklärung der Kommission vom 21. Dezember 1982, die dieselbe allgemeine Bedeutung gehabt habe wie die Erklärung vom 27. Juli 1981, und trotz der Billigung der Kommission ungültig. Dies sei wiederum mit der angeblichen Befugnis der Kommission, bis zum Erlaß verbindlicher Rechtsvorschriften durch den Rat derartige Vorschriften zu erlassen, unvereinbar.

b) Die Kommission könne ihren Standpunkt auch nicht damit begründen, daß sie unter Bezugnahme auf die Befugnisse und Pflichten der Mitgliedstaaten einen indirekten Weg einschlage, um mangels angemessenen Handelns des Rates die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen zu ergreifen.

Erstens habe der Gerichtshof in seinen Urteilen mehrfach darauf hingewiesen, daß die Ausübung der Befugnisse in diesem Bereich bei Untätigkeit des Rates eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission erfordere. Im vorliegenden Fall sei die Kommission ohne Konsultationsbereitschaft an die Angelegenheit

herangegangen und habe einfach von vornherein erklärt, daß sie ihre Vorschläge als rechtsverbindlich ansehe.

Die Methode, zu versuchen, den Mitgliedstaaten diese Vorschläge aufzuzwingen, sei weder Ausdruck einer ordnungsgemäßen Verwaltung noch rechtmäßig. Nachdem der Rat nicht zu einer Einigung gelangt sei, hätte die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern können, die Maßnahmen, die sie zu treffen beabsichtigten, mitzuteilen und, sofern diese Maßnahmen von den Vorschlägen der Kommission abwichen, die Gründe dafür anzugeben. Auf diese Weise hätte es durch eingehende Konsultationen zu einem korrekten Prozeß der Zusammenarbeit und ordnungsgemäßer Verwaltungsführung kommen können.

Zweitens habe der Gerichtshof die Notwendigkeit der im Gemeinschaftsinteresse zu ergreifenden Erhaltungsmaßnahmen betont. Dieser Punkt hänge natürlich eng mit dem ersten zusammen: Zweck des Prozesses der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission sei es zu bestimmen, welche Maßnahmen tatsächlich im Gemeinschaftsinteresse erforderlich seien. Der Kläger erkennt vollauf die Bedeutung der Erhaltung der Meeresschätze der Gemeinschaft an und betont, daß er in der Praxis mit einem großen Teil der Vorschläge der Kommission einverstanden gewesen sei; die fraglichen Quoten seien jedoch nicht das Höchstmaß dessen, was man ihm vernünftigerweise habe zuteilen können. Er bestreitet das Vorbringen der Kommission, daß diese Quoten im Interesse der Gemeinschaft notwendig gewesen seien.

Nach der Meinung des Klägers sind zwei Faktoren bei der Festsetzung einer Quote zu berücksichtigen, nämlich die zulässige Gesamtfangmenge (TAC) und der Anteil jedes einzelnen Mitgliedstaats an dieser TAC. Die Festsetzung der TAC sei für sich allein ein vielschichtiges Problem, und die wissenschaftlichen Stellungnahmen, auf die die Kommission Bezug nehme, seien zwar wichtig, aber nicht die einzigen, die zu berücksichtigen seien. Die Gemeinschaft müsse einer großen Anzahl von Gegebenheiten Rechnung tragen. Dies werde durch die Befürchtungen veranschaulicht, die das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 26. März 1981 zu den ursprünglichen Vorschlägen der Kommission für die TAC von 1981 zum Ausdruck gebracht habe; damals habe das Parlament die Kommission ersucht, ihre Vorschläge im Sinne einer Erhöhung der Fangquoten für 1981 zu überprüfen. Im übrigen seien die wissenschaftlichen Bewertungen selbst in einer ständigen Entwicklung begriffen. So sei die vom Beratenden Ausschuß für die Fischereiwirtschaft für das Jahr 1981 empfohlene TAC für Nordsee-Kabeljau im Juli 1981 von 190 000 t auf 220 000 t erhöht worden, und die Kommission habe ihre Vorschläge von 190 000 t im Dezember 1980 auf 220 000 t im Juli 1981 erhöht.

Später habe auch der Rat die TAC deutlich höher festgesetzt, als dies der Empfehlung des zuständigen Ausschusses entsprochen habe. So sei die TAC für 1982, die nach der Empfehlung von Juli 1981 190 000 t habe betragen sollen, auf 255 000 t festgesetzt worden; diese Zahl liege auf der Linie der im Jahre 1981 gefischten Mengen. Der Rat habe damit eingeräumt, daß es nicht allein auf wissenschaftliche Stellungnahmen ankomme.

Vernünftigerweise könnten unterschiedliche Beurteilungen bestehen; man könne den von der Kommission vorgelegten Zahlen offensichtlich keine absolute Gültigkeit beimessen. Ein ähnliches Problem stelle sich bei der Aufteilung der TAC. So habe bei Nordseekabeljau der dem Vereinigten Königreich aufgrund der Vorschläge der Kommission für 1981 zugewiesene Anteil 41 % betragen. Dagegen habe ihm der Rat mit der für 1982 erlassenen Verordnung einen Anteil von

47 % zugewiesen. Die von der Kommission im Juli 1981 vorgeschlagenen Quoten könnten somit nicht als absoluter Wert angesehen werden.

Obwohl also die von der Kommission für 1981 vorgeschlagenen Quoten „den Ausgangspunkt eines abgestimmten gemeinschaftlichen Vorgehens" darstellten, sei für eine Diskussion über die Angemessenheit der von der Kommission konkret aufgeführten Zahlen ein weiter Raum gelassen worden. Die Kommission sei nicht berechtigt gewesen, dem Konsultationsverfahren vorzugreifen; mit der Nichtbeachtung der vorgeschlagenen Zahlen verstoße ein Mitgliedstaat nicht gegen Gemeinschaftspflichten.

c) Die Bezugnahme der Kommission auf die Erklärung des Rates vom 17. Dezember 1980 spricht nach Auffassung des Klägers nicht für ihr Vorbringen. Zwischen einer Erklärung und einer Entscheidung bestehe ein Unterschied. Eine Erklärung sei kein verbindlicher Rechtsakt; die Erklärung des Rates bezwecke nicht, den Vorschlägen der Kommission bindende Wirkung zu verleihen. Darüber hinaus betreffe diese besondere Erklärung nicht die geänderten Vorschläge, die die Kommission für die Mitgliedstaaten habe rechtlich verbindlich machen wollen.

d) Die Erklärung der Kommission vom 27. Juli 1981 könne nur eine Übergangsmaßnahme bis zum Erlaß gemeinsamer Rechtsvorschriften durch den Rat sein. Selbst wenn die Kommission befugt gewesen sein sollte, die vorläufige Beachtung ihrer Vorschläge während des Jahres 1981 vorzuschreiben, seien alle Übergangsmaßnahmen dadurch außer Kraft getreten, daß der Rat letztlich keine Gemeinschaftsregelung für das Jahr 1981 erlassen habe. Die Übergangsmaßnahme könne unter diesen Umständen nicht als endgültige Gemeinschaftsregelung für 1981 angesehen werden.

2. Die *Kommission* entgegnet, als sie im Jahre 1981 die Mitgliedstaaten ersucht habe, ihre Vorschläge für die TAC und die Quoten anzuwenden, habe sie ausdrücklich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes Bezug genommen.

a) Der Gerichtshof habe in seinem vorgenannten Urteil vom 10. Juli 1980 in der Rechtssache 32/79 die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten präzisiert, indem er erklärt habe: „So gehen sowohl Artikel 102 der Beitrittsakte als auch die Verordnung Nr. 101/76 ..., insbesondere Artikel 4, sowie die Anlage VI zur Haager Entschließung und die Erklärung des Rates vom 31. Januar 1978 von der doppelten Voraussetzung aus, daß ... Maßnahmen getroffen werden müssen, um feststehenden Erhaltungsbedürfnissen Rechnung zu tragen, und daß, wenn diese Maßnahmen nicht rechtzeitig auf Gemeinschaftsebene erlassen werden können, die Mitgliedstaaten nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet sind, im Interesse der Gemeinschaft zu handeln" (Randnr. 25 der Entscheidungsgründe).

In seinem vorgenannten Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79 habe der Gerichtshof entschieden, daß die Untätigkeit des Rates den Mitgliedstaaten keinesfalls die Zuständigkeit und die Freiheit einseitigen Handelns auf diesem Sektor habe zurückgeben können, weil in diesem Bereich die Zuständigkeitsübertragung auf die Gemeinschaft vollständig und endgültig gewesen sei (Randnr. 20 der Entscheidungsgründe). Der Gerichtshof hat ferner ausgeführt, daß die Erhaltungsmaßnahmen anhand aller verfügbaren rechtlichen Gesichtspunkte, seien sie auch fragmentarischer Natur, bestimmt werden müßten; dabei müßten die Strukturprinzipien, die der Gemeinschaft zugrunde lägen, berücksichtigt werden. Diese Prinzipien verlangten, daß die Gemeinschaft unter allen Umständen im Stande bleibe, ihren Verantwortlichkeiten unter Beachtung der vom Vertrag geforder-

ten wesentlichen Gleichgewichtsverhältnisse nachzukommen (Randnr. 23 der Entscheidungsgründe). Der Gerichtshof habe in Randnummer 25 der Entscheidungsgründe dieses Urteils auf die Vorschläge der Kommission zu den vom Rat getroffenen Übergangsmaßnahmen Bezug genommen und wiederholt (Randnrn. 27, 28, 30 bis 32) auf die Rolle der Kommission beim Erlaß von Erhaltungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten hingewiesen. Ferner habe er in Randnummer 31 der Entscheidungsgründe auf die in der gegebenen Situation bestehende Verpflichtung der Mitgliedstaaten hingewiesen, die Kommission eingehend zu konsultieren und sich redlich um ihre Billigung zu bemühen, und auf ihre Pflicht, keine einzelstaatlichen Verwaltungsmaßnahmen entgegen Einwänden, Vorbehalten oder Bedingungen, die von der Kommission formuliert werden könnten, zu erlassen.

b) Aufgrund dieser Rechtsprechung ist die Kommission der Auffassung, sie sei unter den besonderen Umständen des Jahres 1981 berechtigt gewesen, die Mitgliedstaaten zu ersuchen, sich nach ihren Vorschlägen zu richten.

Sowohl aus Artikel 102 der Beitrittsakte als auch aus den verschiedenen vom Rat im Bereich der Erhaltung der Meeresschätze erlassenen Vorschriften ergebe sich, daß diese eines der grundlegenden Ziele der Gemeinschaftspolitik im Bereich der Fischerei darstelle. Wie der Rat selbst mehrfach eingeräumt habe, seien die Fischbestände des Meeres durch unkontrollierte Fänge erheblich bedroht.

Zwar liege die Zuständigkeit insoweit bei der Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten seien jedoch verpflichtet, die gemeinschaftlichen Erhaltungsmaßnahmen konkret umzusetzen. Im Fall der Untätigkeit des Rates bestehe diese Verpflichtung fort. Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79 (a. a. O.) ausgeführt habe, könne diese Untätigkeit den Mitgliedstaaten keinesfalls die Zuständigkeit und die Freiheit einseitigen Handelns auf diesem Sektor zurückgeben. Derartige Maßnahmen könnten nämlich eine praktische Wirksamkeit nur für die Gesamtheit der betroffenen Meeresräume haben.

Daraus ergebe sich nicht nur, daß die Mitgliedstaaten nicht jede beliebige Erhaltungsmaßnahme ergreifen dürften, sondern auch, daß sie die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen müßten, damit ihre Fischereitätigkeit die Fischbestände der gemeinschaftlichen oder anderer Meere nicht unwiderruflich schädige.

Die Kommission weist darauf hin, daß die Erhaltungsmaßnahmen nach den Bestimmungen, die der Rat aufgrund des Artikels 43 EWG-Vertrag erlassen habe, durchgeführt werden müßten; da es dem Rat unmöglich gewesen sei, die erforderlichen Rechtsvorschriften zu erlassen, habe er folgerichtig im Wege vorläufiger Beschlüsse Übergangsmaßnahmen erlassen.

Nachdem im Jahre 1981 keine derartigen Beschlüsse ergangen seien, habe die Kommission ebenfalls folgerichtig die Mitgliedstaaten ersucht, vorläufig die in ihren Vorschlägen angegebenen TAC und Quoten einzuhalten. Der Gerichtshof habe nämlich in seinem Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79 (a. a. O., siehe namentlich die Randnrn. 27 bis 31 der Entscheidungsgründe) auf die Notwendigkeit hingewiesen, daß die Mitgliedstaaten mangels eines geeigneten Vorgehens des Rates ihre Erhaltungsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit der Kommission treffen müßten. Sie müßten diese nicht nur konsultieren und sich um ihre Billigung bemühen, sondern auch eventuellen Einwänden, Vorbehalten oder Bedingungen der Kommission Rechnung tragen.

Es wäre schlechte Verwaltungsführung gewesen, zu warten, bis die Mitgliedstaaten der Kommission ihre Absichten bekanntgegeben hätten, und dann jedem einzelnen ihre Einwände und Vorbehalte mitzuteilen; ein solches Warten wäre im übrigen im Fall der Untätigkeit eines Staates nutzlos gewesen. Eine Beurteilung habe nur umfassend erfolgen können, und gerade diese Gesamtbeurteilung sei in ihren Vorschlägen ausgedrückt worden, so daß jede nationale Maßnahme, die nicht damit übereingestimmt hätte, von vornherein so angesehen worden sei, als ob sie Einwänden oder Vorbehalten unterliege.

Diese sei die Bedeutung ihrer Erklärung vom 27. Juli 1981 an den Rat gewesen, in der sie ihre Vorschläge als „rechtlich verbindlich" bezeichnet habe. Diese Formulierung könne, wenn man sie wörtlich nehme und aus dem Zusammenhang herausreiße, natürlich Widerspruch wecken. Ihre Erklärung sei bloßer Ausdruck des logischen Ergebnisses der vorgenannten Erwägungen.

Auf den Vorwurf mangelnder Zusammenarbeit erwidert die Kommission, im Jahre 1981 habe eine völlig andere Situation geherrscht als die, von der das Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79 (a. a. O.) ausgehe.

Gewiß sei der Rat untätig geblieben, aber auch der Kläger sei nicht tätig geworden und habe der Kommission nicht die von ihm getroffenen Maßnahmen mitgeteilt, während eine Erschöpfung der Quoten aufgrund der Fischereitätigkeit bevorgestanden habe. Wenn die Kommission in dieser Situation nicht eingegriffen hätte, um der Untätigkeit sowohl des Rates als auch der Mitgliedstaaten entgegenzutreten, hätte sie ihre Pflichten verletzt.

Der Gerichtshof habe die Bedeutung der Vorschriften der Kommission in diesem Bereich unterstrichen und in seinem Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79 (a. a. O., Randnr. 25 der Entscheidungsgründe) darauf hingewiesen, daß der Rat in seinen vorläufigen Entscheidungen auf diese Vorschläge Bezug genommen habe.

Gerade in der Entscheidung und der Erklärung des Rates, die Ende 1980 erlassen worden seien, werde den Mitgliedstaaten vorgeschrieben, den Vorschlägen, die die Kommission dem Rat für 1981 vorgelegt habe, nachzukommen.

Sie sei somit berechtigt gewesen, sich mangels einer vorläufigen Entscheidung des Rates selbst auf ihre eigenen Vorschläge zu beziehen, deren Inhalt sie zwischenzeitlich geändert habe, um den wissenschaftlichen Stellungnahmen internationaler Organisationen, denen die Gemeinschaft selbst oder die Mitgliedstaaten angehörten, und ihres eigenen Wissenschaftlich-technischen Fischereiausschusses Rechnung zu tragen. Die Vorschläge der Kommission für Erhaltungsmaßnahmen hätten auch den Verpflichtungen der Gemeinschaft gegenüber den Drittstaaten und den internationalen Fischereiorganisationen Rechnung getragen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, sie habe sich auf die besten wissenschaftlichen Ergebnisse gestützt, die verfügbar gewesen seien; auch der Kläger räume dies letztlich ein. Es sei müßig, sich in Spekulationen darüber zu verlieren, was der Rat mit den Vorschlägen der Kommission für 1981 hätte machen können, da dieser tatsächlich die von der Kommission für 1982 vorgeschlagenen Prozentsätze bestätigt habe.

B — *Zur Verletzung der Artikel 1, 3 und 5 der Verordnung Nr. 729/70, des Artikels 8 der Verordnung Nr. 1723/72 und der Verordnung Nr. 100/76*

1. Der *Kläger* führt aus, selbst wenn die vorgeschlagenen Quoten rechtlich verbind-

lich gewesen wären, wäre der Ausschluß der Ausgaben von der Gemeinschaftsfinanzierung nicht gerechtfertigt. Der Umstand, daß ein Mitgliedstaat eine Vorschrift der Gemeinsamen Agrarpolitik verletzt habe, gebe für sich allein der Kommission nicht das Recht, die Übernahme bestimmter Beträge zu Lasten des EAGFL abzulehnen.

a) Die Kommission müsse beweisen, daß die angebliche Verletzung eine Erhöhung der Ausgaben bewirkt habe, mit der man den EAGFL zu belasten versuche. Die Rechtsverletzung müsse nämlich für die nicht zur Gemeinschaftsfinanzierung zugelassene Ausgabe kausal sein. Dies ergebe sich stillschweigend aus den Urteilen vom 7. Februar 1979 in den Rechtssachen 15 und 16/76 (Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321) und vom 27. Februar 1985 in den Rechtssachen 55/83 und 56/83 (Italien/Kommission, Slg. 1985, 691 und 705).

Die Kommission habe in ihrem Zusammenfassenden Bericht, insbesondere in den Punkten 2.3 und 3.13.1.1, selbst eingeräumt, sie habe darzulegen, daß die Ausgaben, deren Finanzierung die Gemeinschaft ablehne, durch die angebliche Verletzung von Gemeinschaftsvorschriften verursacht worden seien. Ein neueres Dokument der Kommission, das 1986 innerhalb des EAGFL verteilt worden sei, gehe in dieselbe Richtung, indem es den Beweis für eine unvermeidliche und unmittelbare Wirkung auf die Ausgaben des EAGFL fordere. Die Lage wäre anders, wenn die Verordnungen, in denen im Jahre 1981 das Interventionssystem geregelt gewesen sei, eine ausdrückliche Bestimmung dahin gehend enthalten hätten, daß die Interventionsmaßnahmen nur dann finanziert würden, wenn die Quoten eingehalten würden, oder jedenfalls nur in Höhe dieser Quoten, wie dies in Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3796/81 vorgesehen sei, der allerdings erst im Jahre 1982 in Kraft getreten sei.

In der Verordnung Nr. 100/76, die die im vorliegenden Fall anwendbare Ausgleichsregelung enthalte, finde sich keine entsprechende Vorschrift, so daß sie nicht als Grundlage für eine Weigerung herangezogen werden könne, Ausgaben zur Gemeinschaftsfinanzierung zuzulassen, weil die gefischten Mengen die Quoten überschritten hätten.

Die Kommission habe nicht einmal versucht, den Beweis dafür zu erbringen, daß die Nichtbeachtung der festgesetzten Quoten durch den Kläger die konkrete Ausgabe verursacht habe, die sie nicht zur Finanzierung zugelassen habe. Selbst in ihrem Zusammenfassenden Bericht habe sie keine Angabe zu der von ihr behaupteten Kausalität gemacht; um so weniger habe sie das Vorliegen einer solchen Kausalität zu beweisen versucht.

Die Kommission habe ihre Weigerung, die Entschädigung für das ganze Jahr 1981 zu übernehmen, nicht damit begründet, daß die Überfischung der Quoten zu einer Marktverzerrung mit der Folge geführt habe, daß die Rücknahmen aus dem Handel überhaupt oder gar im Jahre 1981 beeinflußt worden wären. Es spielten so viele Faktoren eine Rolle, daß eine relativ geringe Überschreitung der Quoten keine entscheidende Auswirkung auf den Markt haben könne. Die Rücknahmepreise würden unter Berücksichtigung der Preise der Vorjahre in der gesamten Gemeinschaft festgesetzt. Was die Marktpreise angehe, so sei der Kläger im Jahre 1981 für die beiden in Rede stehenden Arten Nettoimporteur gewesen; die Einfuhren hätten einen großen Einfluß auf die Marktpreise. Man könne deshalb nicht davon ausgehen, daß eine geringfügige Erhöhung der einheimischen Lieferungen zu einer bedeutenden Senkung der Marktpreise oder als Folge davon zu einer möglichen Erhöhung der Anzahl und des Werts der Rücknahmen aus dem Handel geführt hätte.

Tatsächlich gehe das Vorbringen der Kommission von der Vorstellung aus, es seien die auf die Überfischung entfallenden Ausgaben, die von der Finanzierung ausgeschlossen werden müßten. Folglich gebe es keinen Grund, die Zulassung zur Gemeinschaftsfinanzierung für diejenigen Ausgaben abzulehnen, die Fischfänge innerhalb der Quoten beträfen. Die Schlußfolgerung der Kommission sei jedoch die, daß die Ausgaben des Klägers von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen werden müßten, ob sie sich nun auf Überfischungen oder auf Fischfänge innerhalb der Quoten bezögen; dies sei ein offensichtlicher Irrtum.

Die Kommission sei nicht berechtigt, die Zulassung aller sich auf 1981 beziehenden Ausgaben zur Gemeinschaftsfinanzierung abzulehnen, bis der Mitgliedstaat gegebenenfalls beweise, daß diese Ausgaben insgesamt oder zum Teil nicht Überfischungen, sondern Fischfänge innerhalb der Quoten beträfen. Da alle technischen Vorschriften über die Zahlung der Entschädigung eingehalten worden seien und es keinen notwendigen Zusammenhang zwischen der Verletzung der Quoten und der Zahlung einer Rücknahmeentschädigung gebe, hätte die Kommission beweisen müssen, daß die Überfischung zu zusätzlichen Ausgaben geführt habe. Dazu hätte sie die monatlichen Fangstatistiken und die Zahlen über die gewährten Rücknahmeentschädigungen, die ihr zugänglich gewesen seien, prüfen müssen. Anstatt ihrer Beweislast zu genügen, habe die Kommission es vorgezogen, diese den Mitgliedstaaten aufzubürden; dies sei eine falsche Methode.

b) Selbst wenn es verbindliche Quoten gegeben hätte, habe die Kommission nicht dargelegt, daß die Gemeinschaftsvorschriften vor dem Zeitpunkt der Überschreitung der Quoten verletzt worden seien. Solange die Fänge nicht die dem Kläger eingeräumten Mengen überschritten hätten, habe keine Verletzung der vorgeschlagenen Quoten vorgelegen. Die vorgeschlagenen Verordnungen räumten den Staaten einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Gestaltung ihrer Fischereitätigkeit ein; es habe keine Verpflichtung bestanden, die Quote auf das ganze Jahr zu verteilen, da die Gemeinschaftsquote nur einen Grenzwert darstelle. Somit habe es zu einer Verletzung der gemeinschaftlichen Quotenregelung erst von dem Zeitpunkt an kommen können, zu dem die Kabeljau und Seehecht betreffenden Quoten überschritten worden seien. Bis zu diesem Zeitpunkt gebe es keine Rechtsgrundlage für die Nichtberücksichtigung des Ausgleichs, der für die Rücknahme von Kabeljau und Seehecht gewährt worden sei. Im übrigen gestatte Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3796/81 eine Ablehnung der Übernahme der Rücknahmeentschädigung nur bei Überfischungen. Auch sei es gängige Praxis der Kommission, die Übernahme der Rücknahmeentschädigungen durch den EAGFL zu genehmigen, wenn diese für Rücknahmen gezahlt worden seien, die vor der Erschöpfung der Quoten erfolgt seien.

Der Kläger gibt in den Anlagen 6. A und 6. B zur Klageschrift die Gesamtmengen der von seinen Booten im Jahre 1981 monatlich getätigten Fänge von Kabeljau und Seehecht an und führt aus, diese Zahlen zeigten, daß die Überschreitung der Quoten für Kabeljau nach dem 15. September 1981 und für Seehecht nach dem 7. Oktober 1981 eingesetzt habe.

In den Anlagen 7. A, 7. B und 7. C zur Klageschrift führt der Kläger die Beträge auf, die er im letzten Teil des Jahres 1981 in Form von monatlichen Rücknahmeentschädigungen gezahlt hatte.

Die genauen Zahlen zeigten, daß die nach den genannten Enddaten gezahlten Entschädigungen unbedeutend seien; sie betrügen 101,63 UKL für Kabeljau und 141,09 UKL für Seehecht, insgesamt also

242,72 UKL. Dieser Betrag müsse dem Betrag von 16 213,17 UKL gegenübergestellt werden, dessen Übernahme von der Kommission abgelehnt worden sei.

Der Kläger trägt vor, er habe die Zahlen, auf die die Kommission ihre Berechnungen gestützt habe, zu keinem Zeitpunkt bestätigt; die zuständigen Behörden des Vereinigten Königreichs hätten die Zahlen lediglich als solche bestätigt, ohne in irgendeiner Weise das Prinzip, auf dem sie beruhten, zu akzeptieren.

Aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 49/83 (Luxemburg/Kommission, Slg. 1984, 2931) ergebe sich, daß ein Mitgliedstaat dem Gerichtshof Beweise der in der Klageschrift enthaltenen Art vorlegen könne, um darzutun, daß die beanstandeten Ausgaben rechtmäßig erfolgt seien.

Der Kläger ersucht den Gerichtshof deshalb, den in der Klageschrift geführten und nicht widerlegten Beweis zu berücksichtigen.

c) Im übrigen vertritt der Kläger die Auffassung, die Kommission gehe auf Argumente ein, die er nicht vorgebracht habe.

2. Die *Kommission* macht geltend, sie sei vollauf berechtigt gewesen, im Rahmen des Rechnungsabschlußverfahrens des EAGFL die Quotenüberschreitung zu berücksichtigen, selbst wenn es keine besondere Vorschrift gebe, die für 1981 einen Zusammenhang zwischen der Einhaltung der Quoten und der Gemeinschaftsfinanzierung herstelle. Die Verordnung Nr. 729/70 sei in dem Sinne auszulegen, daß die Kommission nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet gewesen sei, die Finanzierung von Ausgaben abzulehnen, die Fischmengen entsprächen, die unter Verletzung einer Gemeinschaftsvorschrift zur Erhaltung der Fischbestände gefangen worden seien.

a) Die angefochtene Entscheidung sei schon durch Artikel 3 der Verordnung Nr. 729/70 gerechtfertigt. Die Worte „nach Gemeinschaftsvorschriften" seien immer dahin ausgelegt worden, daß Ausgaben nur dann vom EAGFL übernommen werden könnten, wenn sie in vollständiger Übereinstimmung mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht vorgenommen worden seien. Nach ständiger Rechtsprechung erlaube es Artikel 3 der Verordnung Nr. 729/70 der Kommission nur, „zu Lasten des EAGFL die gemäß den geltenden Vorschriften in den verschiedenen Agrarsektoren gezahlten Beträge zu übernehmen". Weiter habe der Gerichtshof ausgeführt: „Alle sonstigen Beträge, insbesondere diejenigen, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen auszubezahlen sich die nationalen Behörden zu Unrecht für ermächtigt hielten, bleiben zu Lasten der Mitgliedstaaten."

b) Die Verordnung Nr. 729/70 enthalte keinen Hinweis darauf, daß allein die Verletzung einer technischen Regel betreffend die materiellen und formellen Voraussetzungen der Zahlung bestimmter Ausgaben zur Ablehnung dieser Ausgaben führen könne. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes und der Wortlaut des Artikels 3, der den Plural gebrauche („Gemeinschaftsvorschriften"), stünden dieser These entgegen. Der Gerichtshof spreche von „den geltenden Vorschriften in den verschiedenen Agrarsektoren". Es gehe deutlich aus den Urteilen des Gerichtshofes vom 7. Februar 1979 in den Rechtssachen 15 und 16/76 (a. a. O.) und vom 27. Februar 1985 in der Rechtssache 56/83 (a. a. O.) hervor, daß der Gerichtshof niemals einer engen Auslegung zugestimmt, sondern im Gegenteil die Vertragsverstöße geprüft habe, die über die technischen Finanzierungsbestimmungen hinausgingen.

c) Die Kommission macht geltend, der Standpunkt des Klägers verstoße gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Fi-

scher (Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag). Der Gerichtshof habe in Randnummer 9 seines Urteils vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 11/76 (Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245) ausgeführt:

„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."

d) Die Kommission führt aus, eine gemeinsame Organisation könne alle Maßnahmen enthalten, die der Rat zur Erreichung der Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag für erforderlich halte. Es sei nirgends gesagt, daß diese Maßnahmen alle in einem einzigen Rechtsakt enthalten sein müßten. Die TAC und die Quoten im Bereich der Fischerei seien integrierender Bestandteil der gemeinsamen Marktorganisation; sie dienten der Erreichung mehrerer Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik und der langfristigen Aufrechterhaltung der Fischerei. Die Nichtbeachtung der von der Kommission vorgeschlagenen Quoten sei unter diesen Umständen als Verletzung einer Vorschrift anzusehen, die Teil der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte im Sinne des Artikels 3 der Verordnung Nr. 729/70 sei.

e) Eine Bestimmung, die einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Gewährung eines finanziellen Ausgleichs und der Beachtung der Quoten herstelle, sei wegen des umfassenden Charakters der Verordnung Nr. 729/70 und des in Artikel 3 dieser Verordnung enthaltenen hinreichend genauen allgemeinen Prinzips nicht erforderlich. In einer Gemeinschaft, die sich auf die Verbindlichkeit ihrer Rechtsvorschriften gründe, sei es unnötig darauf zu bestehen, daß die Organe systematisch den Bestimmungen, die die Voraussetzungen für bestimmte Ausgaben enthielten, eine Klausel hinzufügten, durch die sie die Mitgliedstaaten nicht nur verpflichteten, die dort genannten technischen Voraussetzungen zu erfüllen, sondern darüber hinaus alle verbindlichen Rechtsvorschriften in dem fraglichen Bereich zu beachten. Eine derartige Klausel könnte stillschweigend vorliegen und für alle technischen Regeln gelten. Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3796/81 sei deshalb im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Diese Verordnung habe den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 729/70 weder erweitert noch eingeschränkt. Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3796/81 betreffe in erster Linie die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Staatsangehörigen. Ohnehin sei die Verordnung Nr. 3796/81 erst im Jahre 1982 in Kraft getreten.

f) Die Kommission bestreitet, daß die Mitgliedstaaten keine andere Wahl gehabt hätten, als die Überfischung nach Erschöpfung der Quoten zu finanzieren. Erstens seien die die Quoten überschreitenden Fänge infolge einer eindeutigen Rechtsverletzung bestimmter Mitgliedstaaten in den Handel gebracht worden. Es sei deshalb nur folgerichtig, diesen die daraus resultierende finanzielle Belastung aufzubürden. Ferner sei nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen niemand verpflichtet, Waren anzunehmen, die entgegen geltendem Recht erzeugt oder gewonnen worden seien. Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3796/81 drücke genau diesen Grundsatz aus. Es wäre Sache des Klägers gewesen, rechtzeitig Vorschriften zu erlassen, durch die der Fischfang nach Erschöpfung der vorgeschlagenen Quoten verboten worden wäre.

Es handele sich im vorliegenden Fall ausschließlich darum, die Übereinstimmung der Ausgaben mit dem Gemeinschaftsrecht zu prüfen; die Probleme, die auf nationaler Ebene zwischen dem Kläger und seinen Fi-

schern bestünden, hätten mit der vorliegenden Rechtssache nichts zu tun.

Man könne nicht behaupten, daß die Kommission ihre Pflichten dadurch verletzt habe, daß sie in die technischen Bestimmungen über die Intervention keine Vorschrift mit einem ausdrücklichen Hinweis auf die Einhaltung der Quoten eingefügt habe. Sie habe erwarten dürfen, daß die Mitgliedstaaten ihren Gemeinschaftspflichten genau nachkämen; in ihrer Erklärung vom 27. Juli 1981 habe sie deutlich gemacht, daß sie entschlossen gewesen sei, alle in ihrer Macht stehenden Mittel zu nutzen, um die Einhaltung ihrer Vorschläge durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen. Sie habe keinen Mitgliedstaat ermutigt, nach Überschreiten der betreffenden Quote weitere Zahlungen zu leisten.

g) Die Kommission habe den Kläger mehrfach ersucht, zu den verwendeten Zahlen Stellung zu nehmen. Wie sich aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 49/83 (a. a. O.) ergebe, sei es Sache der Mitgliedstaaten, genaue Zahlen vorzulegen; Ausgaben, deren Rechtmäßigkeit nicht zweifelsfrei feststehe, könnten nicht von der Gemeinschaft finanziert werden.

Die Kommission habe nur Gesamtzahlen und schließlich eine Bestätigung der Richtigkeit der Zahlen erhalten. Sie sei niemals ersucht worden, sich auf Zahlen über die monatlichen Fänge zu beziehen; die Zahlen über die Ausgleichszahlungen stellten keine ausreichenden Anhaltspunkte dafür dar, in welchem Monat die Mengen aus dem Handel genommen worden seien.

Der Kläger hätte — wie andere Mitgliedstaaten auch — die Möglichkeit gehabt, zweckdienliche Auskünfte über die aus dem Handel genommenen Mengen zu erteilen, bevor die Quoten erreicht waren, und die Herabsetzung der abgelehnten Beträge zu erreichen. Er habe dies nicht getan und könne jetzt nicht dem Gerichtshof neue Tatsachen vortragen, die er der Kommission vor der Entscheidung über den Rechnungsabschluß nicht mitgeteilt habe. Der Kläger könne sich insoweit nicht auf das Urteil vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 49/83 (a. a. O.) stützen, denn in jenem Fall hätten die vorgelegten Statistiken keine neue Tatsache dargestellt, sondern hätten der Kommission vor Erlaß ihrer Entscheidung vorgelegen.

Der Gerichtshof habe zur Erheblichkeit einer späteren Behebung von Rechtsverstößen in seinem Urteil vom 7. Februar 1979 in den Rechtssachen 15 und 16/76 (a. a. O.) ausgeführt, im Rahmen einer Aufhebungsklage sei die Rechtmäßigkeit eines angefochtenen Akts an dem Sachverhalt und der Rechtslage zu messen, die zur Zeit des Erlasses des Akts bestanden hätten. In jenem Fall habe der Gerichtshof die Klage der Französischen Republik abgewiesen, obwohl die französische Regierung im Lauf des Verfahrens Schriftstücke vorgelegt hätte, aus denen sich ergeben habe, daß die Beweisformalitäten in Wirklichkeit eingehalten worden seien. Somit könne die Entscheidung der Kommission vom 28. August 1985 nur unter Berücksichtigung der Tatsachen geprüft werden, die der Kommission mitgeteilt worden seien.

Die Kommission bemerkt abschließend, wenn ihr vor Erlaß ihrer Entscheidung überzeugende Statistiken vorgelegt worden wären, hätte der vorliegende Rechtsstreit wahrscheinlich vermieden werden können. Sie beantragt, dem Kläger gemäß Artikel 69 § 3 der Verfahrensordnung unabhängig vom Ausgang des Rechtsstreits die Kosten aufzuerlegen.

C — *Zum Ermessensmißbrauch*

1. Der *Kläger* führt aus, die Kommission habe die ihr vom Vertrag eingeräumte

Überwachungsbefugnis dadurch mißbraucht, daß sie versucht habe, unter Ausnutzung des Verfahrens des EAGFL die Einhaltung von Vorschlägen zu erzwingen, die für die Mitgliedstaaten nicht rechtlich verbindlich gewesen seien.

Die Kommission habe ihr Ermessen auch dadurch mißbraucht, daß sie anstatt der in Artikel 169 EWG-Vertrag vorgesehenen Verfahren den EAGFL benutzt habe, um die Beachtung von Gemeinschaftsvorschriften sicherzustellen, deren Verletzung den EAGFL selbst nicht unmittelbar beeinträchtige.

2. Die *Kommission* hat auf dieses Vorbringen nicht gesondert geantwortet.

D — *Zur Verletzung wesentlicher Formvorschriften*

1. Der *Kläger* führt aus, die Entscheidung enthalte keine Begründung für die Weigerung, die streitigen Ausgaben zuzulassen. Zwar habe der Gerichtshof in seinem Urteil vom 27. Januar 1981 in der Rechtssache 1251/79 (Italien/Kommission, Slg. 1981, 205) entschieden, daß die Kommission nicht verpflichtet sei, ihre Weigerung in der Entscheidung selbst zu begründen. Im Zusammenhang der vorliegenden Rechtssache ersucht der Kläger den Gerichtshof gleichwohl, von den früheren Entscheidungen abzuweichen und festzustellen, daß die Gründe, aus denen die Kommission es abgelehnt habe, die zur Finanzierung angemeldeten Ausgaben zuzulassen, nach Artikel 190 EWG-Vertrag in der Entscheidung hätten angegeben werden müssen. Auch wenn die Kommission berechtigt gewesen wäre, auf ihren Zusammenfassenden Bericht Bezug zu nehmen, so sei dieser Bericht doch unzureichend begründet und enthalte nicht die erforderlichen Beweise.

2. Die *Kommission* sieht keinen Grund für eine Abweichung von dem vorgenannten Urteil. Im vorliegenden Fall sei das Verfahren befolgt worden, das bei der Vorbereitung der Entscheidungen über den Rechnungsabschluß immer eingehalten werde. Während zweiseitiger Verhandlungen habe der Kläger ausreichend Gelegenheit gehabt, seinen Standpunkt vorzutragen und der Kommission Fragen zu stellen. Auch liege ein umfangreicher Schriftwechsel vor. Aufgrund dieser Kontakte und des Zusammenfassenden Berichts seien dem Kläger die Gründe für die Entscheidung vollständig bekannt gewesen, wie sich im übrigen deutlich aus der Klageschrift ergebe.

F. Schockweiler
Berichterstatter

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

(Siehe Rechtssache 325/85, S. 5055)