SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ vom 10. März 1993 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

A — Einführung

1. In dem vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren gegen das Königreich der Niederlande begehrt die Kommission eine Feststellung dahingehend, daß die Überschreitung mehrerer Fischfangquoten im Jahre 1986 auf Sorgfaltspflichtverletzungen des beklagten Mitgliedstaats bei der Bewirtschaftung der Quoten, insbesondere bei der Wahl des Zeitpunkts zur Schließung der Fänge, zurückzuführen sei.

2. Ein gleichgelagerter Rechtsstreit in bezug auf die Fangtätigkeiten der Jahre 1983, 1984 und 1985 wurde bereits vor dem Gerichtshof verhandelt und entschieden [1]. Zwischenzeitlich hat die Kommission zwei weitere Vertragsverletzungsverfahren gegen die Französische Republik geführt, die ebenfalls im weitesten Sinne die mitgliedstaatlichen Pflichten bei der Bewirtschaftung der Fischfangquoten zum Gegenstand hatten [2].

3. Die *Kommission* beantragt

— gemäß Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag festzustellen, daß das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2057/82 in Verbindung mit der Verordnung (EWG) Nr. 2374/86 verstoßen hat, indem es die für 1986 zugeteilten Fangquoten überschritten hat;

— dem Königreich der Niederlande die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Das *Königreich der Niederlande* beantragt,

— die Klage der Kommission abzuweisen;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

4. Hinsichtlich des Sachverhalts, des rechtlichen Rahmens und des Vortrags der Beteiligten wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Sachverhalt und Parteivortrag werden im Rahmen der Stellungnahme insoweit wiedergegeben als es die Begutachtung erfordert.

* Originalsprache: Deutsch.

1 — Urteil vom 5. Oktober 1989 in der Rechtssache 290/87 (Kommission/Niederlande, Slg. 1989, 3083).

2 — Urteil vom 20. März 1990 in der Rechtssache C-62/89 (Kommission/Frankreich, Slg. 1990, I-925) und Urteil vom 31. Januar 1991 in der Rechtssache C-244/89 (Kommission/Frankreich, Slg. 1991, I-163).

B — Stellungnahme

I — *Zulässigkeit*

a) Bestimmtheit des Klageantrags

5. In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter des beklagten Mitgliedstaats geltend gemacht, der Klageantrag sei unbestimmt und deshalb unzulässig. Die Verordnung (EWG) Nr. 2374/86 [3] sei lediglich eine Änderungsverordnung zur Verordnung (EWG) Nr. 3721/85 [4], mit der eine Heringsfangquote für Fanggründe im Skagerrak und Kattegat festgelegt werde, die keine Auswirkungen für den beklagten Mitgliedstaat habe.

6. Die Kommission hat darauf entgegnet, sie rüge eine Verletzung des Artikels 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 [5]. Im übrigen sei der Einwand verspätet vorgebracht worden.

7. Unabhängig von der Frage, ob der in der mündlichen Verhandlung vorgebrachte Einwand als „neues Verteidigungsmittel" im Sinne des Artikels 42 § 2 der Verfahrensordnung verspätet vorgebracht wurde und deshalb zurückzuweisen ist [6], ist darauf hinzuweisen, daß der Gerichtshof die Zulässigkeit einer Klage von Amts wegen prüft, zumal, wenn es sich um derart elementare Voraussetzungen einer Klage wie die Bestimmtheit des Antrags handelt, der im Falle eines Urteils die Grundlage der Entscheidung bildet.

8. Die im Klageantrag zitierte Verordnung Nr. 2374/86 weist bereits in ihrem Titel unmißverständlich auf die Grundverordnung hin. Der vollständige Titel lautet:

„Verordnung (EWG) Nr. 2374/86 des Rates vom 24. Juli 1986 zur vierten Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3721/85 zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmenge und bestimmter Fangbedingungen hinsichtlich der zulässigen Gesamtfangmengen für bestimmte Fischbestände oder Bestandsgruppen für 1986."

Sowohl die im Vorverfahren ausgetauschten Dokumente als auch die Begründung der Klageschrift lassen zweifelsfrei erkennen, daß die Grundverordnung in ihrer zuletzt geänderten Fassung in Bezug genommen werden sollte.

9. Auf diese Überlegungen kommt es jedoch nicht an, wenn die Kommission ihren Antrag in der mündlichen Verhandlung wirksam eingeschränkt hat. Es steht der Kommission grundsätzlich frei, auf einzelne Rügen im Laufe des Verfahrens zu verzichten, was in dem vorliegenden Verfahren auch in anderem Zusammenhang geschehen ist.

10. Da der Vertreter der Kommission ausdrücklich darauf hingewiesen hat, es werde nur noch die Verletzung des Artikels

3 — Verordnung (EWG) Nr. 2374/86 des Rates vom 24. Juli 1986 zur vierten Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3721/85 zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmenge und bestimmter Fangbedingungen hinsichtlich der zulässigen Gesamtfangmengen für bestimmte Fischbestände oder Bestandsgruppen für 1986 (ABl. L 206, S. 4).

4 — Verordnung (EWG) Nr. 3721/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmenge und bestimmter Fangbedingungen hinsichtlich der zulässigen Gesamtfangmengen für bestimmte Fischbestände oder Bestandsgruppen für 1986 (ABl. L 361, S. 5).

5 — 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).

6 — Vgl. Urteil vom 1. April 1982 in der Rechtssache 11/81 (Dürbeck/Kommission, Slg. 1982, 1251, Randnrn. 14 und 19).

10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 gerügt, bleibt zu prüfen, ob der in dieser Form modifizierte Antrag den Bestimmtheitsanforderungen genügt. Ohne den Hinweis auf die Verordnung Nr. 2374/86 lautet der Klageantrag folgendermaßen:

„Die Kommission beantragt,

— gemäß Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag festzustellen, daß das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2057/82 verstoßen hat, indem es die für 1986 zugeteilten Fangquoten überschritten hat; ...“

11. Der Antrag müßte geeignet sein, die Grundlage für eine Verurteilung zu bilden, falls das Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen festgestellt werden kann. Daß diese Frage unschwer zu bejahen ist, zeigt ein Vergleich mit Punkt 1 des Tenors in der Rechtssache 290/87, der lautet:

„Das Königreich der Niederlande hat insoweit gegen seine Verpflichtungen aus 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 verstoßen, als es im Jahr 1985 für bestimmte Fischbestände nicht rechtzeitig die Einstellung der Fangtätigkeit angeordnet hat.“

12. Da erkennbar keine weiteren Zulässigkeitseinwände zu prüfen sind, ist von der Zulässigkeit der Klage auszugehen.

b) Streitgegenstand

13. Seit der Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens mit dem Aufforderungsschreiben vom 2. Oktober 1986 bis zum Tage der mündlichen Verhandlung wurde der Streitgegenstand mehrfach sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht modifiziert bzw. eingeschränkt. Es ist deshalb angezeigt, den Streitgegenstand, so wie er sich zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung darstellt und damit die Grundlage für die Entscheidung bildet, abzugrenzen.

14. Gemäß dem Aufforderungsschreiben vom 2. Oktober 1986 und dem dieses konkretisierenden Schreiben vom 13. Mai 1987 wurde die Verletzung der Artikel 1, 2 und 3 der Verordnung Nr. 3721/85, zuletzt geändert durch die Verordnung Nr. 2374/86, des Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 [7] und des Artikels 10 der Verordnung Nr. 2057/82 gerügt durch die Überschreitung der dem Königreich der Niederlande zugeteilten Fangquoten in vierzehn Fällen und das Befischen von Beständen in zwölf Fällen, für die keine Quote zugeteilt wurde, weil der Fischfang dort schlechthin untersagt war, den sogenannten „Nullquoten“.

15. In der begründeten Stellungnahme vom 21. November 1988 verzichtete die Kommission auf die Verfolgung der Quotenüberschreitung in zwei Fällen. Nach Aussetzung und Wiederaufnahme des Verfahrens als

7 — 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).

Folge des Urteils vom 5. Oktober 1989 in der Rechtssache 290/87 fragte die Kommission mit Schreiben vom 30. Januar 1990, wie auch schon in dem vorausgehenden Schriftwechsel, nach den verhängten Sanktionen wegen der Überschreitungen der Quoten und des Befischens der mit einer „Nullquote" belegten Bestände.

16. In der Klageschrift wurde auf die Geltendmachung etwaiger Versäumnisse bei der Verfolgung und Ahndung von Überfängen verzichtet.

17. Dem Gerichtshof wurde als Teil der Klageschrift eine Liste mit Quotenüberschreitungen in zwölf Fällen vorgelegt, wobei behauptet wurde, in zehn Fällen sei kein vorläufiges Fangverbot gemäß Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 verhängt worden und in den übrigen zwei Fällen nur verspätet.

18. Veranlaßt durch den Vortrag der beklagten Regierung änderte die Kommission im Laufe des schriftlichen Verfahrens ihren Vorwurf dahingehend, die vorläufigen Fangverbote seien in allen zwölf Fällen zu spät verhängt und der Kommission bis auf zwei Fälle nicht mitgeteilt worden. In der Replik verzichtete die Kommission auf die Verfolgung der Quotenüberschreitung in einem Fall, so daß insgesamt noch Quotenüberschreitungen in elf Fällen Gegenstand des Streites sind.

19. Sowohl im Vorverfahren als auch in der Klageschrift ist von der Problematik des Befischens der „Nullquoten" die Rede. Allerdings wird der Vorwurf in der Klageschrift nicht mehr für einzelne Fälle, beispielsweise durch eine Liste, spezifiziert.

20. In der mündlichen Verhandlung erklärte der Vertreter der Kommission, es sei unzutreffend, daß die Überschreitung der „Nullquoten" von der Kommission nicht mehr verfolgt werde. Er führte jedoch aus, die Überschreitung einer „Nullquote" sei keine Verletzung des Artikels 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82.

21. Da die Kommission ihren Antrag in der Weise eingeschränkt hat, daß nur noch die Verletzung des Artikels 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 verfolgt wird, gehe ich davon aus, daß die Mißachtung von „Nullquoten" nicht mehr Gegenstand dieses Verfahrens ist.

22. In diesem Sinne läßt sich auch die Bemerkung des Vertreters der Kommission deuten, etwaige in den Verantwortungsbereich des Mitgliedstaats fallende Verfehlungen bei der Befischung von „Nullquoten" seien in dieser Sache nicht auf die Tagesordnung gebracht.

23. Es bleibt somit die Überschreitung von Fangquoten in elf Fällen zu begutachten. Hinsichtlich der tatsächlichen Umstände, die mit den Überschreitungen einhergingen, haben sich die Parteien im schriftlichen Verfahren auf eine fallweise Erörterung eingelassen. Die nachstehende Tabelle soll einen Überblick über das teils widersprüchliche Vorbringen zu den den Streitgegenstand bildenden elf Quotenüberschreitungen vermitteln.

	Art	Fang-verbot Kom 1986	Vorläufige Schließ. NL 1986	Quote (in t)	Gesamt-fangmenge (in t)	Registrierung d. Fangmengen Vortrag Kom (in t)	Registrierung d. Fangmengen Vortrag NL (in t)
1	Hering Vb (EG) VIa nord VIb	25.11.	25.11.	5 160	9 591	Okt.: 4 763 Nov.: 8 314	13. Nov.: 4 763 = 92 %
2	Kabeljau IIa (EG) IV	25.11.	18.11. 25.11.	18 670	25 056	Okt.: 16 310 Nov.: 22 277	13. Nov.: 16 264=87 % 30. Nov.: 18 177
3	Makrele IIa (EG) IIIa, IIIb, a, c, d (EG) IV	14.10.	15.10.	1 200	1 949	Sept.: 919 Okt.: 1 746	11. Sept. = 47 %
4	Makrele II; Vb (EG); VI; VII; VIII (EG); XII	04.06.	04.06.	31 170	58 854	März: 41 069 Mai: 51 312	Mitte Juni: 22 271 =72 %
5	Seezunge IIIa; IIIb, c, d (EG)	27.05.	19.04.	50	111	Febr.: 41 März: 62	10. Febr.: 30 60 %
6	Scholle IIIa (Skagerrak)	16.08.	15.08.	2 170	3 907	Mai: 1 862 Juni: 2 752	
7	Schellfisch IIIa; IIIb, c, d (EG)	12.07.	05.07.	10	35	April: 5 Mai: 16	15. Mai: 5 = 50 % 15. Juni: 110 %
8	Seezunge VIII	27.05.	05.04.	105	213	März: 213 Mai:	15. März: 0 15. Juni: 161
9	Wittling VII (außer VIIa)	27.05.	03.05.	100	131	März: 117 April: 131	15. März: 62 = 62 % 15. April: +55
10	Hering VIa; VIIb, c		01.11.	1 550	2 125	Sept.: 1 391 Okt.: 2 109	18. Okt.: 1 391 = 90 %
11	Wittling IIa (EG); IV		12.12.	12 422	13 741	Okt.: 11 033 Nov.: 12 833	13. Nov.: 11 682= 94 % 10. Dez.: 12 829=103 %

II — *Begründetheit*

24. Die Tatsache, daß im Jahr 1986 teilweise erhebliche Quotenüberschreitungen stattgefunden haben, ist zwischen den Parteien unstreitig. Umstritten ist allein, ob den beklagten Mitgliedstaat eine Verantwortlichkeit für die Fangquotenüberschreitungen trifft dadurch, daß gemeinschaftsrechtlichen Pflichten bei der Quotenverwaltung nicht genügt wurde, oder ob die Quotenüberschreitungen auf Umstände zurückzuführen sind, die außerhalb des Einfluß- und Verantwortungsbereichs des Mitgliedstaats liegen.

25. Die Vorschrift, an der das mitgliedstaatliche Verhalten gemessen werden muß, ist gemäß dem modifizierten Klageantrag allein Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82. Diese Vorschrift lautet:

„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 eines 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 sowie die Aufbewahrung an Bord, das Umladen und die Anlandung von Fängen, die nach diesem Zeitpunkt gemacht worden sind, und legt einen Zeitpunkt fest, bis zu dem das Umladen und die Anlandungen oder die letzten Mitteilungen über die Fänge noch möglich sind. Diese Maßnahme wird unverzüglich der Kommission mitgeteilt, welche die anderen Mitgliedstaaten hiervon unterrichtet."

26. Die Vorschrift enthält mehrere verschiedenartige Pflichten. In erster Linie ist der Zeitpunkt festzulegen, zu dem die Quote als ausgeschöpft *gilt*. Wie ich schon in den Schlußanträgen in der Rechtssache 290/87 ausgeführt habe, handelt es sich bei der Quotenausschöpfung um eine Fiktion, denn die Entscheidung muß vor der tatsächlichen Erschöpfung der Fangquoten getroffen werden, da sie sonst Sinn und Zweck der Vorschrift nicht erfüllen kann. Die Entscheidung darf nicht ausschließlich auf die bereits registrierten Fänge gestützt werden, sondern es müssen Schätzungen hinsichtlich der noch nicht registrierten Fänge, der noch zu erwartenden Fänge und der in anderen Mitgliedstaaten angelandeten Fänge in die Entscheidung mit einfließen.

27. Im unmittelbaren Zusammenhang mit der Festlegung des Zeitpunkts der Quotenerschöpfung verhängt der Mitgliedstaat ein vorläufiges Fangverbot. Dieses muß verbindlich sein [8].

28. Des weiteren legt der Mitgliedstaat im Rahmen seiner Pflichten nach Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 einen Zeitpunkt fest, bis zu dem das Umladen und Anlandungen von Fängen ebenso wie die letzten Mitteilungen der Fänge noch möglich sind. Diese Pflicht ist nicht Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits.

8 — Vgl. Rechtssache C-62/89, a. a. O., Randnr. 18.

29. Schließlich ist der Mitgliedstaat verpflichtet, die Entscheidung, mit der die Erschöpfung der Quote und das vorläufige Fangverbot festgesetzt werden, der Kommission mitzuteilen. Aufgrund dieser Mitteilung wird die Kommission in die Lage versetzt, andere Mitgliedstaaten über die getätigten Fänge zu informieren und ihrerseits ein endgültiges Fangverbot zu verfügen.

30. Der Gerichtshof hat nun wiederholt entschieden, ein Mitgliedstaat müsse *rechtzeitig* die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um eine Quotenüberschreitung zu verhindern [9]. Es ist deshalb sachwidrig, mit der Entscheidung solange zu warten, bis die Quote annähernd ausgeschöpft ist. Wie schon angedeutet, müssen in die Entscheidung die noch ausstehende Registrierung und Übermittlung bereits getätigter Fänge einfließen, ebenso wie die noch zu erwartenden Fänge bis zur Veröffentlichung und dem Inkrafttreten des Fangverbots. Schließlich sollen auch Schätzungen über in anderen Mitgliedstaaten angelandete Fänge, die auf die Quote anzurechnen sind, in den Entscheidungsfindungsprozeß einfließen.

31. Nach dem Vortrag der niederländischen Regierung im Verfahren werden diese Elemente berücksichtigt. Die Tatsache, daß es dennoch zu teilweise ganz erheblichen Überfischungen gekommen ist, läßt jedoch Zweifel daran aufkommen, ob diese Momente auch tatsächlich und in angemessener Form berücksichtigt werden.

32. Zwar stellt Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 keine Erfolgspflicht in dem Sinne auf, daß eine Quotenüberschreitung an sich eine Pflichtverletzung des Mitgliedstaats darstellt. Dennoch trifft den Mitgliedstaat eine Bemühenspflicht, *alle* ihm zu Gebote stehenden Mittel einzusetzen, um Quotenüberschreitungen zu verhindern und schließlich eine Einstandspflicht gegenüber der Gemeinschaft für die Effizienz der eingesetzten Mittel.

33. Die dem Gerichtshof vorgelegten Daten erlauben die Feststellung, daß in den meisten Fällen die Schließung der Fänge zu spät verfügt wurde. Das mag darauf zurückzuführen sein, daß die zuständige Stelle zu spät in den Besitz der erforderlichen Daten gelangte, was die Verspätung jedoch nicht zu rechtfertigen vermag.

34. Bei einem Vergleich der Zahlen in den Rubriken 1, 7 und 10 der im Rahmen dieser Schlußanträge aufgestellten Übersichtstabelle wird deutlich, daß die von der Kommission angegebenen Fangmengen für das Ende eines Monats von der niederländischen Regierung als Stand der Registrierungen für die Mitte des folgenden Monats angegeben werden. Die zeitliche Verzögerung ist augenfällig, weil es sich in den genannten Kategorien um identische Zahlen handelt.

35. Dem Vortrag der niederländischen Regierung ist zu entnehmen, daß sie einen öffentlich-rechtlichen Organismus, die Produktschap voor vis en visprodukten mit der Registrierung der Fänge beauftragt hat. Die Registrierungen der Fänge werden grundsätzlich einmal im Monat, regelmäßig am 15. eines Monats für den vorhergehenden Monat, an das zuständige Ministerium übermittelt. Durch diese einmonatige und außerdem um mindestens zwei Wochen verschobene Mitteilung der bereits getätigten Fänge

9 — Rechtssache 290/87, a. a. O., Rechtssache C-62/87, a. a. O., Randnr. 17.

treten unverantwortliche Verzögerungen bei der Beschaffung der der Entscheidung über das Fangverbot zugrunde liegenden Informationen ein.

36. In einigen Fällen hat es von der Mitteilung bis zur Entscheidung und Veröffentlichung des Fangverbots weitere Verzögerungen von zwei bis drei Wochen gegeben, wie die Spalten 7, 8 und 9 der Tabelle deutlich machen. Im Ergebnis lagen somit in einigen Fällen mehr als vier Wochen zwischen der tatsächlichen Registrierung von Fängen, die bereits die Ausschöpfung der Quote vermuten ließen, und dem Inkrafttreten des vorläufigen Fangverbots.

37. Daß diese Zeiträume eindeutig zu lang sind, bestätigt wiederum ein Blick auf die Tabelle im Zusammenhang mit dem unwidersprochenen Vortrag der Parteien. In der Kategorie 1 war nach den Angaben der Kommission Ende Oktober eine Fangmenge von 4 763 Tonnen und Ende November von 8 314 Tonnen zu verzeichnen. Demgemäß wäre im Verlaufe eines Monats eine Fangmenge von rund 3 500 Tonnen gefischt worden, was mehr als die Hälfte der ganzen Quote ausmacht.

38. Ähnlich verhält es sich in der Kategorie 2, wo Ende Oktober nach den Angaben der Kommission 16 310 Tonnen und Ende November 22 277 Tonnen registriert waren. Demnach würde sich die Fangmenge des Monats, in dem die Quote zu erschöpfen drohte, auf rund 6 000 Tonnen pro Monat belaufen. Selbst nach eigenen Angaben der niederländischen Regierung, die am 13. November 16 264 Tonnen und am 30. November 18 177 Tonnen registriert hatte, sind binnen zwei Wochen rund 2 000 Tonnen gefischt worden.

39. In der Kategorie 3 waren laut Angaben der Kommission Ende September 919 Tonnen zu verzeichnen und Ende Oktober 1 746 Tonnen, was eine Fangmenge von rund 830 Tonnen pro Monat und damit über zwei Drittel der Quote bedeutet. Als letztes Beispiel sei auf die Kategorie 4 hingewiesen, in der im Verlaufe eines einzigen Monats (März) die Gesamtfangmenge gefischt wurde.

40. Zur Sicherstellung einer zuverlässigen Quotenverwaltung ist der Mitgliedstaat verpflichtet, seine Entscheidung aufgrund aktueller Daten zu treffen. Er kann sich nicht darauf zurückziehen, daß die Registrierung durch eine öffentliche Einrichtung durchgeführt werde, von der die maßgeblichen Angaben nur einmal im Monat übermittelt werden.

41. Zwar hat die niederländische Regierung im Verfahren vorgetragen, wenn eine Quote drohe erschöpft zu werden, werde die Frequenz der Mitteilungen häufiger. Auf schriftliche Frage des Gerichtshofes und erneute Befragung in der mündlichen Verhandlung konnte die niederländische Regierung keinen Nachweis dafür erbringen, daß eine Rechtspflicht für diese häufigere Mitteilung besteht. Der Vortrag, es bestehe eine Verwaltungspraxis, vermag die Zweifel an der ordnungsgemäßen Erfüllung der Pflichten nicht auszuräumen. Zum einen wurden — die behauptete Verwaltungspraxis unterstellt — die erforderlichen Ergebnisse nicht erzielt. Zum anderen kann eine Verwaltungspraxis jederzeit geändert werden, was dem Grundsatz der Bestimmtheit bei der Durchführung

gemeinschaftsrechtlicher Pflichten in der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung widerspricht.

42. Das Verteidigungsvorbringen der niederländischen Regierung, die Übermittlung der Daten über die Registrierung der Fänge durch die Produktschap an das Ministerium folge dem Vorbild der Mitteilungspflichten des Mitgliedstaats an die Kommission, kann nicht überzeugen. Der Mitgliedstaat muß im Rahmen seiner unmittelbaren Verantwortlichkeit für die Einhaltung der Quoten die Fangmengen ständig überprüfen.

43. Der Gerichtshof hat in der Rechtssache C-244/89 ausgeführt, daß die Frist von fünfzehn Tagen für die Mitteilung der monatlichen Fangzahlen an die Kommission in keinem Falle rechtfertige, daß es ein Mitgliedstaat unterlasse, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um bis auf weiteres jede Fangtätigkeit zu untersagen, sobald die Ausschöpfung der Quote unmittelbar bevorzustehen scheine [10]. Außerdem wies der Gerichtshof darauf hin, ein Mitgliedstaat könne verlangen, daß ihm die erforderlichen Angaben schnell, beispielsweise über Funk, übermittelt werden [11].

44. Es ist letztlich Sache des Mitgliedstaats, wie er die Registrierung der Fänge und die Übermittlung der Daten organisiert. Es muß jedoch sichergestellt sein, daß die erforderlichen Entscheidungen auf der Grundlage aktueller Daten und rechtzeitig getroffen werden, was in den meisten der elf Quotenüberschreitungen, die Gegenstand des Verfahrens sind, nicht geschehen ist.

10 — Rechtssache C-244/89, Randnr. 30.

11 — Rechtssache C-244/89, a. a. O., Randnrn. 21 und 30.

45. Das Vorbringen der niederländischen Regierung, die Quotenüberschreitungen beruhten auch auf Übermittlungsproblemen der Registrierung in anderen Mitgliedstaaten, überzeugt nicht, da nach dem unwidersprochenen Vorbringen der Kommission in der Klageerwiderung in sämtlichen Fällen der verfolgten Quotenüberschreitungen mehr als die der Quote entsprechenden Fänge in den Niederlanden angelandet und registriert wurden. Für diese Fänge können aber sicher keine Übermittlungsprobleme geltend gemacht werden. Die Fischer sind ihrerseits verpflichtet, bis spätestens drei Stunden nach der Löschung der Ladung ihre Angaben zu machen. Es gibt keine Rechtfertigung, warum den Behörden für die Übermittlung dieser Daten mehrere Tage, wenn nicht gar Wochen, eingeräumt werden müßten.

46. Dem Verteidigungsvorbringen der niederländischen Regierung, Quotenüberschreitungen der Vorjahre könnten nicht zu ihren Lasten gehen, ist insofern beizupflichten, als die früheren Quotenüberschreitungen unmittelbar keine Ursächlichkeit für aktuelle Überfänge haben können. Allerdings ist erheblichen Quotenüberschreitungen in der Vergangenheit eine Indizwirkung nicht abzusprechen, die den Mitgliedstaat zu erhöhter Wachsamkeit verpflichtet.

47. Ich möchte die Pflichten der Mitgliedstaaten in diesem Bereich durch folgendes Beispiel verdeutlichen:

Die den Mitgliedstaaten zugeteilten Quoten entsprechen Bankkonten mit einem

bestimmten Betrag. Für die Verwaltung der Konten ist der Mitgliedstaat zuständig, dem die Quoten zugeteilt wurden. Er ist der Gemeinschaft dafür verantwortlich, daß das Konto (die Quote) nicht überzogen wird. Er muß dabei die Sorfalt eines ordentlichen Kaufmannes anwenden. Solange noch ein großer Betrag auf dem Konto steht, mag es genügen, den Kontostand eimal im Monat zu kontrollieren. Nähert sich der Kontostand jedoch der Erschöpfung, so muß der Kontoführer das Konto so oft kontrollieren, daß er es rechtzeitig sperren kann, bevor es überzogen wird. Er muß auf jeden Fall eine Überziehung verhindern, weil der überzogene Betrag unwiederbringlich verloren ist. Der Kontoführer muß besondere Sorgfalt anwenden, wenn schon früher Kontoüberziehungen vorgefallen sind.

48. Gemessen an diesem Maßstab hat die Regierung des beklagten Mitgliedstaats ihre Kontrollpflicht nicht ausreichend erfüllt.

49. Nach dieser allgemeinen Umschreibung der Pflichtenlage des Mitgliedstaats ist auf das Verteidigungsvorbringen der niederländischen Regierung zu den jeweiligen Quotenüberschreitungen im einzelnen einzugehen.

50. Dem von der niederländischen Regierung vorgelegten Zahlenmaterial zu der Kategorie 1 in der Tabelle ist in der Tat keine Verspätung der Entscheidung über die Schließung der Fänge zu entnehmen. Im September seien 242 Tonnen Hering gefischt worden, was 4 % der Quote entspreche und im Oktober 662 Tonnen, was 13 % der Quote entspreche. Am 13. November seien 4 763 Tonnen registriert gewesen, was eine 92 %ige Ausschöpfung der Quote bedeutet, aufgrund deren die Schließung der Fänge für Ende November geplant gewesen sei.

51. Nun ist aber dem Vortrag der Kommission zu entnehmen, daß die Fangmenge von 4 763 Tonnen bereits Ende Oktober erreicht war, so daß vermutlich eine erhebliche Verzögerung bei der Übermittlung der Fangmengen in die dem Gerichtshof vorgetragenen Daten miteingeflossen ist. Nachdem die Kommission am 20. November ein Telex an die niederländische Regierung geschickt hat, mit der sie die Erschöpfung der Quote mitteilte, wurde die Schließung der Fänge verfügt. Die Tatsache, daß die Kommission den Mitgliedstaat über auf seinem Territorium getätigte Fangmengen informieren muß, beweist, daß das interne Informationssystem erhebliche Mängel aufweist.

52. Ähnlich verhält es sich in Kategorie 3, in der nach den Angaben der niederländischen Regierung am 11. September lediglich 47 % der Quote erschöpft waren, allerdings wiederum die Kommission mit Telex vom 8. Oktober die Überschreitung der Quoten anzeigte.

53. Der Vortrag der niederländischen Regierung zur Kategorie 2 scheint eine sorgfältige Bewirtschaftung der Quote zu implizieren. Demnach waren am 13. November 16 264 Tonnen gefangenen Kabeljaus registriert, worauf am 14. eine Entscheidung über die Schließung der Fänge für Fischer, die auch andere Fische als Kabeljau fangen, verfügt wurde, die am 18. in Kraft trat. Am 21. wurde dann die Entscheidung über die Schließung der Fänge für alle Fischer getroffen, die am 25. in Kraft trat. Ende November sei die Quote bei einer Fangmenge von

18 177 Tonnen erst zu 97 % ausgeschöpft gewesen. Allerdings spricht nach dem von der Kommission vorgelegten Zahlenmaterial (Ende Oktober 16 310 Tonnen und Ende Nobember 22 277 Tonnen) einiges für eine Verzögerung bei der Übermittlung der Daten.

54. Der Vortrag der niederländischen Regierung zu dem Makrelenfang der Kategorie 4 läßt eine Pflichtverletzung nicht erkennen. Seit Juni seien Nachforschungen wegen unrichtiger Angaben bezüglich gefangener Fische unternommen worden. Am 2. Juni sei die Entscheidung über die Schließung der Fänge getroffen worden, die am 4. Juni in Kraft trat. Das von der niederländischen Regierung vorgetragene Zahlenmaterial läßt sich in keiner Weise mit den von der Kommission vorgetragenen Zahlen in Einklang bringen.

55. Zu den Fängen der Kategorie 5 trägt die niederländische Regierung vor, die Fänge seien vorläufig vom 12. Februar bis 1. Mai geschlossen worden wegen der Vermutung falscher Angaben bezüglich des Ortes der Fänge. Nach dem von der Kommission gelieferten Zahlenmaterial müßten die Quotenüberschreitungen aber gerade in diesem Zeitraum eingetreten sein. Unter diesen Umständen ist nach der Lage der Akten eine Entscheidung hinsichtlich der Ursachen für die Quotenüberschreitung letztlich nicht möglich.

56. Die niederländische Regierung trägt zum Schollenfang der Kategorie 6 vor, auch für diese Bestände sei eine vorläufige Schließung der Fänge vom 12. Februar bis 1. Mai verfügt worden. Am 1. Mai seien die Fänge wieder eröffnet worden. Am 1. August habe man eine Fangmenge von 2 160 Tonnen registriert, worauf mit Entscheidung vom 13. die Schließung der Fänge angeordnet wurde, die am 15. August in Kraft trat. Da für den Zeitraum vom 1. Mai bis zum 11. August keine weiteren Angaben gemacht wurden, läßt sich nicht erkennen, ob zu einem früheren Zeitpunkt hätte eingeschritten werden müssen. Jedenfalls sind nach den Angaben der Kommission bereits Ende Juni 2 752 Tonnen gefangenen Fisches registriert worden.

57. Für die Kategorien 7, 8 und 9 läßt sich auch aufgrund der von der niederländischen Regierung vorgetragenen Zahlen erkennen, daß die Schließung der Fänge zu spät erfolgte. Ursächlich wird in diesen Fällen wohl auch die Verspätung der Datenübermittlung gewesen sein. In der Kategorie 8 wurde offenbar eine die Quote überschreitende Fangmenge innerhalb von zwei Wochen erzielt. Hierzu sei auf das Urteil in der Rechtssache C-244/89 verwiesen, in dem der Gerichtshof sinngemäß ausführt [12], daß eine hohe Fangkapazität der mitgliedstaatlichen Fischereifahrzeuge eine um so größere Wachsamkeit der mitgliedstaatlichen Stellen erfordere, jedoch in keiner Weise die Verpflichtung abschwäche, die Einhaltung der Quoten zu gewährleisten.

58. Zum Wittlingsfang der Kategorie 11 trägt die niederländische Regierung vor, daß der Bestand Gegenstand häufigen Quotenaustauschs war. Die Ausgangsquote belief sich auf 7 760 Tonnen und betrug schließlich im Dezember 12 422 Tonnen. Zu dem Problem des Quotentauschs als Rechtfertigung der weiteren Gestattung der Fangtätigkeit möchte ich auf das Urteil in der Rechtssache C-62/89 verweisen [13]. Dort heißt es:

„Solche Verhandlungen, deren Ausgang ungewiß ist, können die Fortsetzung des Fangs nach Ausschöpfung der Quote nicht

12 — Rechtssache C-244/89, Randnr. 29.
13 — Rechtssache C-62/89, Randnr. 20.

rechtfertigen, weil beim Scheitern des Versuchs der Erhöhung der Quote durch Quotenaustausch oder bei Erhalt von Quotenmengen, die zur Deckung der durchgeführten Fänge nicht ausreichen, jede Verzögerung bei der vorläufigen Einstellung des Fischfangs die Gefahr einer Ausweitung der Quotenüberschreitung mit sich bringt. Hieraus folgt, daß jede Vereinbarung über einen Quotenaustausch mit einem anderen Mitgliedstaat zwecks Erhöhung einer Quote entweder vor Ausschöpfung der ursprünglichen Quote oder nach der vorläufigen Untersagung des Fischfangs getroffen werden muß."

59. Abschließend ist auf die Rüge der unterlassenen Mitteilung der vorläufigen Fangverbote an die Kommission einzugehen. Diese Pflicht folgt aus Artikel 10 Absatz 2 letzter Satz der Verordnung Nr. 2057/82. Durch die Mitteilungen soll die Kommission in die Lage versetzt werden, die erforderlichen Angaben an andere Mitgliedstaaten zu übermitteln und ihrerseits die endgültigen Fangverbote zu verhängen. Der Mitgliedstaat ist deshalb in jedem Fall verpflichtet, der Kommission seine Entscheidungen mitzuteilen, auch wenn die Kommission etwa gleichzeitig die endgültigen Fangverbote verhängt. Die Entscheidungen über die vorläufige Schließung der Fänge in den Kategorien 5, 7, 8 und 9 ergingen mehrere Tage, wenn nicht gar Wochen, vor der Entscheidung der Kommission, so daß der Mitgliedstaat auch keine Veranlassung hatte darauf zu vertrauen, seine Mitteilung werde überflüssig.

60. Der beklagte Mitgliedstaat hat lediglich in den Kategorien 1 und 2 die Maßnahmen mitgeteilt. In der Unterlassung der Mitteilung an die Kommission in den anderen Fällen ist deshalb eine Pflichtverletzung zu erkennen.

Kosten

61. Da die Kommission im wesentlichen mit ihrem Vorbringen obsiegt hat, sind dem beklagten Mitgliedstaat die Kosten gemäß Artikel 69 Absatz 2 der Verfahrensordnung aufzuerlegen.

C — Schlußantrag

62. Als Ergebnis vorstehender Ausführungen schlage ich folgende Entscheidung vor:

1) Das Königreich der Niederlande hat gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2057/82 verstoßen, indem es im Jahr 1986 in mehreren Fällen die vorläufigen Fangverbote für einer Quotenregelung unterliegende Fischbestände zu spät angeordnet und es unterlassen hat, diese Maßnahmen der Kommission unverzüglich mitzuteilen.

2) Das Königreich der Niederlande trägt die Kosten des Verfahrens.