SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ vom 11. Juli 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

A — Sachverhalt

1. In dem Rechtsstreit der Kommission (im folgenden: die Klägerin) gegen die Regierung des Königreichs der Niederlande (im folgenden: die Beklagte), zu dem ich hier Stellung nehme, begehrt die Kommission im Wege eines Vertragsverletzungsverfahrens die Feststellung, daß das Königreich der Niederlande gegen gemeinschaftsrechtliche Pflichten im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik verstoßen habe.

2. In den Jahren 1983 bis 1985 wurden die den Niederlanden zugeteilten Fischfangquoten überschritten, teilweise sogar um mehrere 100 %.

3. Die Klägerin ist der Ansicht, die Quotenüberschreitung sei sowohl auf eine verspätete Schließung der Fischerei nach Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 [1] als auch auf eine Vernachlässigung der mitgliedstaatlichen Pflichten bei der Verwaltung der Quoten und Überwachung der Fischereitätigkeit zurückzuführen [Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 170/83 [2], Artikel 1 und 6 bis 10 der Verordnung (EWG) Nr. 2057/82]. Das Klagebegehren wird im wesentlichen auf die Rüge der verspäteten Schließung der Fischerei gestützt.

4. Die *Klägerin* beantragt,

— gemäß Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag festzustellen, daß das Königreich der Niederlande wegen Überschreitung der ihm für die Jahre 1983, 1984 und 1985 zugeteilten Fangquoten seinen Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 170/83 vom 25. Januar 1983 und aus den Artikeln 1 und 6 bis 10 der Verordnung (EWG) Nr. 2057/82 des Rates vom 29. Juni 1982 in Verbindung mit den Verordnungen des Rates zur Festlegung der Quoten für die betreffenden Jahre nicht in vollem Umfang nachgekommen ist;

— dem Königreich der Niederlande die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

5. Die *Beklagte* beantragt,

— die Klage als unzulässig abzuweisen;

— die Klage, soweit sie zulässig ist, als unbegründet abzuweisen;

* Originalsprache: Deutsch.

1 — Verordnung (EWG) Nr. 2057/82 des Rates vom 29. Juni 1982 zur Festlegung bestimmter Maßnahmen zur Kontrolle der Fischereitätigkeit von Schiffen der Mitgliedstaaten, ABl. 1982, L 220, S. 1.

2 — Verordnung (EWG) Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen, ABl. 1983, L 24, S. 1.

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

6. Die Beklagte behauptet, die Quotenüberschreitungen beruhten auf Umständen, die außerhalb ihres Verantwortungsbereichs lägen, wie zum Beispiel illegalen Fängen oder verspäteter Übermittlung der Mitteilungen über Anlandungen in ausländischen Häfen.

7. Sie ist der Ansicht, die Klage sei wegen mangelnder Bestimmtheit unzulässig.

8. Wegen der Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Parteien wird auf den Sitzungsbericht verwiesen.

B — Stellungnahme

I — *Zulässigkeit*

9. Die Beklagte erhebt zu ihrer Verteidigung in erster Linie die Verfahrensrüge der Unzulässigkeit mangels hinreichender Bestimmtheit des Klageantrags. Es ist daher zu prüfen, ob der Klageantrag im Falle seiner Begründetheit die Grundlage für ein eine Vertragsverletzung feststellendes Urteil bilden kann. Das Petitum grenzt ab, was festzustellen die Klägerin begehrt.

10. Die Formulierung des Antrags in Verbindung mit den einschlägigen Normen müßte daher eine Pflichtverletzung eines beklagten Mitgliedstaats, die sich als Vertragsverletzung darstellt, möglich erscheinen lassen. Nach dem komplex formulierten Klageantrag sind verschiedene Verstöße zu unterscheiden:

11. *1.* Zunächst wird die Verletzung von Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83, der Grundverordnung zu einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen, gerügt. Die Bestimmung legt den Mitgliedstaaten die Pflicht auf, in Übereinstimmung mit den geltenden Gemeinschaftsbestimmungen die Einzelheiten für die Nutzung der ihnen zugeteilten Quoten festzulegen. Nach Satz 2 des Artikels 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 können Durchführungsbestimmungen im Verwaltungsausschußverfahren erlassen werden. Ein Verstoß gegen die genannte Vorschrift ist immer dann möglich, wenn mitgliedstaatliche Regelungen zur Verwaltung der Quoten nicht in Einklang mit geltendem Gemeinschaftsrecht stehen. Auch ein Unterlassen der Regelung von Einzelheiten durch den Mitgliedstaat kann eine Vertragsverletzung darstellen.

12. Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 umschreibt folglich eine konkrete Pflicht, deren Nichtbeachtung zu einer Verurteilung im Vertragsverletzungsverfahren führen kann.

13. *2.* Des weiteren hat die Klägerin eine Verletzung der Artikel 1 und 6 bis 10 der Verordnung Nr. 2057/82 zur Festlegung bestimmter Maßnahmen zur Kontrolle der Fischereitätigkeit von Schiffen der Mitgliedstaaten gerügt. Nach Artikel 1 kontrolliert jeder Mitgliedstaat in den in seinem Gebiet

gelegenen Häfen und in den seiner Souveränität oder Hoheitsgewalt unterstehenden Meeresgewässern Fischereifahrzeuge, die die Flagge eines Mitgliedstaats führen oder in einem Mitgliedstaat registriert sind, im Hinblick auf die Einhaltung aller bestehenden Vorschriften bezüglich der Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen. Den Mitgliedstaaten ist damit eine generelle Überwachungspflicht übertragen worden, die auf die konkreten Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen Bezug nimmt. In Absatz 2 der Vorschrift werden die Mitgliedstaaten darüber hinaus dazu verpflichtet, bei einer Mißachtung der Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen ein Straf- oder Verwaltungsverfahren einzuleiten und damit die Rechtsverletzung zu sanktionieren. Schließlich werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, im Sinne einer größtmöglichen Effizienz ihre Überwachungstätigkeit zu koordinieren.

14. Eine Vertragsverletzung nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 2057/82 könnte zum Beispiel darin liegen, daß die geforderten Kontrollmaßnahmen nur ungenügend durchgeführt werden. Zur Feststellung eines Verstoßes müßte dann näher spezifiziert werden, welche Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen nur ungenügend eingehalten worden sind und gegebenenfalls auf welche Art und Weise hätte vorgegangen werden müssen.

15. Denkbar sind die Verletzung der näher bezeichneten Rechtspflichten in den Artikeln 6 bis 10 der Verordnung Nr. 2057/82 sowie die Überprüfung der den Kapitänen nach Artikel 6 Absatz 1 aufgegebenen Erklärungen (Artikel 6 Absatz 2), die Registrierungspflicht der Anlandungen (Artikel 9 Absatz 1) und deren fristgerechte Mitteilung an die Kommission (Artikel 9 Absatz 2) sowie die rechtzeitige Schließung der Fänge (Artikel 10).

16. Auch ohne die Heranziehung bestimmter Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen kann eine Verletzung mitgliedstaatlicher Pflichten etwa dann nach Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 festgestellt werden, wenn die Androhung eines Straf- oder Verwaltungsverfahrens im Sinne der Norm unterblieben ist oder festgestellte Verstöße nicht geahndet worden sind.

17. Artikel 1 der Verordnung Nr. 2057/82 legt sowohl unmittelbar als auch in Verbindung mit den Artikeln 6 bis 10 der Verordnung Nr. 2057/82 konkrete Verhaltenspflichten fest, deren Mißachtung eine Vertragsverletzung begründen könne.

18. Der Grundsatz der Bestimmtheit des Klageantrags dient der Abgrenzung des Streitgegenstandes und soll — die Begründetheit des Antrags unterstellt — eine Verurteilung ermöglichen. Weitergehende Anforderungen sind an die Bestimmtheit des Klageantrags als ein Zulässigkeitserfordernis nicht zu stellen. Den so umschriebenen prozeßrechtlichen Mindestanforderungen genügt aber der Antrag der vorliegend zu beurteilenden Vertragsverletzungsklage. Die Rüge der Unzulässigkeit ist daher zurückzuweisen.

19. Gleichwohl sind noch etwaige Zweifel hinsichtlich des Umfangs des Streitgegenstandes auszuräumen. Soweit beantragt wird festzustellen, die Beklagte habe gegen die Artikel 1 und 6 bis 10 der Verordnung Nr. 2057/82 verstoßen, sind damit rein formal etwaige Verstöße gegen die aus Artikel 9 der Verordnung Nr. 2057/82 folgenden Pflichten zur ordnungsgemäßen Registrierung mit umfaßt. Entsprechendes gilt für die bis zum 15. eines jeden Monats vorzuneh-

mende Mitteilung der im vorangegangenen Monat angelandeten Fänge nach Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82.

20. Der gesamte Fragenkomplex ist jedoch in der begründeten Stellungnahme vom 16. Dezember 1986 ausdrücklich vom Gegenstand des Streits ausgenommen worden. Das gilt uneingeschränkt für die Jahre 1983 und 1984. Die Fragen um Artikel 9 der Verordnung Nr. 2057/82 sind gemäß Punkt 2.2 und 3.6 der begründeten Stellungnahme vom Streitstoff nicht einbegriffen und in ein anderes Verfahren verwiesen. Gleiches muß aber auch für die Probleme um die Registrierung im Jahre 1985 gelten, da sie zunächst unter Punkt 3.1 der begründeten Stellungnahme vorläufig beiseite gelassen, danach aber nie mehr ausdrücklich zum Gegenstand des Verfahrens gemacht wurden.

21. Nach der Regel, daß die begründete Stellungnahme im Vertragsverletzungsverfahren den Streitgegenstand auch für das nachfolgende Gerichtsverfahren abgrenzt, können gegenwärtig die Pflichten aus Artikel 9 der Verordnung Nr. 2057/82 kein Grund für eine Verurteilung im Verfahren vor dem Gerichtshof sein.

22. Im übrigen war sowohl im schriftlichen als auch im mündlichen Verfahren mehrmals die Rede davon, daß wegen der Registrierungsfrage ein separates Verfahren angestrengt werde. Demnach sind Uneinigkeiten zur Auslegung und Anwendung des Artikels 9 der Verordnung Nr. 2057/82 nicht Gegenstand des hier anhängigen Vertragsverletzungsverfahrens.

23. Die Frage, ob der Sachvortrag hinsichtlich anderer mitgliedstaatlicher Pflichten ausreicht, um eine Vertragsverletzung feststellen zu können, ist demgegenüber ein Problem der Begründetheit. Zu diesem Zweck müßte die Klägerin einen Sachverhalt vortragen, der eine Verletzung mitgliedstaatlicher Pflichten nach den einschlägigen Rechtsnormen darstellt.

II — *Zur Begründetheit*

24. Im Rahmen der gemeinschaftlichen Fischereipolitik werden jährlich zulässige Gesamtfangmengen[3] festgelegt und den Mitgliedstaaten Quoten je Bestand oder Bestandsgruppe zugeteilt. Mitunter werden zunächst vorläufige zulässige Gesamtfangmengen angeordnet und erst im späteren Verlauf die definitiv zulässige Gesamtfangmenge und die Quoten der Mitgliedstaaten festgelegt. Die Vorgehensweise ändert jedoch nichts an der Verbindlichkeit der jeweils durch Verordnung normierten Fangmengen. Für die im vorliegenden Rechtsstreit maßgeblichen Zeiträume der Jahre 1983 bis 1985 beruht die Festsetzung der zulässigen Gesamtfangmengen und der auf die Mitgliedstaaten entfallenden Quoten auf folgenden Verordnungen: die Verordnungen (EWG) Nrn. 172/83[4], 198/83[5], 3220/83[6] und 3624/83[7] für das Jahr 1983, die Verordnungen Nrn. 320/84[8] und 3434/84[9] für das Jahr 1984 und die Verordnungen Nrn. 1/85[10] und 3720/85[11] für das Jahr 1985.

3 — Total allowable catch (TAC).
4 — ABl. 1983, L 24, S. 30.
5 — ABl. 1983, L 25, S. 32.
6 — ABl. 1983, L 318, S. 20.
7 — ABl. 1983, L 365, S. 1.
8 — ABl. 1984, L 37, S. 1.
9 — ABl. 1984, L 318, S. 6.
10 — ABl. 1985, L 1, S. 1.
11 — ABl. 1985, L 361, S. 1.

25. Die der Beklagten zugeteilten Quoten sind in den Jahren 1983, 1984 und 1985 überschritten worden. Zum Teil sind sogar Überschreitungen von mehreren 100 % vorgekommen. Die Tatsache der Überschreitungen bestreitet die Beklagte nicht. Allerdings sei dieses Ergebnis auf Gründe zurückzuführen, die außerhalb ihres Verantwortungsbereichs lägen[12]. Die Klägerin wirft der Beklagten demgegenüber vor, sie habe ihre gemeinschaftsrechtlichen Pflichten nur unzulänglich erfüllt. Die Quotenüberschreitungen seien insofern ein Indiz für die mangelhafte Ausführung der der Beklagten übertragenen Aufgaben zur Einhaltung der Quoten durch die Fischer.

26. Die Klägerin gesteht zu, daß die Quotenüberschreitung als solche nicht unmittelbar als Vertragsverstoß zu bewerten sei, da die Fischer und nicht die Beklagte die Fangquoten überschritten hätten. Daß es dazu habe kommen können, sei jedoch auf die unzureichende Befolgung gemeinschaftsrechtlicher Pflichten der Beklagten zurückzuführen. Aus der Quotenüberschreitung könne daher der Rückschluß auf die Verletzung bestimmter Pflichten gezogen werden. Welche Gemeinschaftsnormen mißachtet worden sein sollen, wird pauschal benannt und teilweise begründet.

27. Zu den einzelnen Vorwürfen:

1) Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83

28. Eine Verletzung des Artikels 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 ist immer dann denkbar, wenn mitgliedstaatliche Rechtsvorschriften zur Festlegung der Einzelheiten für die Nutzung der Quoten mit Gemeinschaftsbestimmungen unvereinbar sind oder der Mitgliedstaat es überhaupt unterlassen hat, derartige Bestimmungen zu erlassen.

29. Die Klägerin hat aber überhaupt nicht spezifiziert, durch welche Vorschrift im Bereich der Quotenverwaltung gegen bestehendes Gemeinschaftsrecht verstoßen sein könnte. Ebensowenig hat sie konkretisiert, welche Maßnahmen hätten erlassen werden müssen, um dem Normbefehl des Artikels 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 zu genügen.

30. Auch wenn tatsächlich die Quotenüberschreitungen den Verdacht einer unzulänglichen Überwachung seitens des Mitgliedstaats erwecken, so reicht das nicht aus, eine Vermutung im Rechtssinne für die Verletzung von Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen zu begründen. Das ist um so weniger möglich, als eine Reihe verschiedener Pflichten dem Ziel der ordnungsgemäßen Quotenverwaltung dient. Selbst wenn den Mitgliedstaaten eine Nachlässigkeit bei der Überwachung der Fänge vorgeworfen werden könnte, ist aus diesem pauschalen Vorwurf nicht erkennbar, welche der einzelnen Pflichten verletzt wurden. Eines der Elemente, die möglicherweise allein zu dem mißbilligten Ergebnis geführt haben, und zwar die Unregelmäßigkeiten um die Registrierung der Fänge, ist nicht Gegenstand des Verfahrens.

31. Da nicht erkennbar ist, in welcher Weise die Beklagte nach Auffassung der Klägerin gegen Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 verstoßen hat, ist der Antrag auf Feststellung einer Verletzung des Artikels 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 als unbegründet zurückzuweisen.

12 — In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter der Beklagten zugestanden, daß der Fischfang in einigen Fällen für das Jahr 1985 zu spät geschlossen wurde.

2) Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82

32. Ein Verstoß gegen die Rechtspflicht aus Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82, Straf- oder Verwaltungsverfahren gegen die Kapitäne einzuleiten, die die bestehenden Vorschriften zu Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen nicht einhalten, ist nur ganz allgemein behauptet.

33. Daß die Beklagte Strafmaßnahmen erlassen hat und auch Verstöße sanktioniert, ist schon daraus erkennbar, daß im Rahmen eines solchen Strafverfahrens ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof gerichtet worden war (Rechtssache 46/86 [13]). Die Beklagte hat unwidersprochen behauptet, daß allein in Erwartung eines Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache 46/86 rund 3 000 gleichartige Strafverfahren ausgesetzt waren. Im übrigen ist es gerichtsbekannt (Rechtssache 2/88, Imm [14]), daß in den Niederlanden Vergehen auf dem Fischereisektor geahndet werden. Kann der Beklagten somit weder die gänzliche Abwesenheit von Strafvorschriften noch eine Verfolgungsverweigerung vorgeworfen werden, ist ein Verstoß nur dann hinlänglich vorgetragen, wenn ein konkreter Sachverhalt behauptet wird. Aus dem Faktum der Quotenüberschreitung allein kann jedenfalls eine Verletzung des Artikels 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 nicht gefolgert werden. Selbst wenn eine Quotenüberschreitung geahndet wird, so zählen doch die illegalen Fänge bei der Berechnung der absolut gefangenen Mengen mit. Da die Klägerin es auch hier am erforderlichen Sachvortrag fehlen läßt, ist der Klageantrag insoweit als unbegründet zurückzuweisen.

3) Artikel 1 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82

34. Das gleiche Ergebnis muß auch für den Feststellungsantrag einer Rechtswidrigkeit nach Artikel 1 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 gelten, da die Klägerin nicht einmal behauptet hat, die Beklagte habe die Erklärungen der Kapitäne nicht überprüft. Der Vortrag allein, die Behörden seien nicht unbedingt an die Angaben der Kapitäne gebunden, als Antwort auf die Behauptung der Beklagten, die Behörden müßten bis zum Beweis des Gegenteils von der Richtigkeit der Angaben ausgehen, kann nicht als Konkretisierung einer Pflichtverletzung betrachtet werden.

4) Artikel 1 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 9 u. a. der Verordnung Nr. 2057/82

35. Es wurde bereits in der Zulässigkeitsprüfung festgestellt, daß eine eventuelle Pflichtverletzung der Beklagten nach Artikel 1 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 9 der Verordnung Nr. 2057/82 nicht zum Streitgegenstand gehörte und daher auch nicht Gegenstand des Urteils sein kann. Da in den Artikeln 6, 7 und 8 der Verordnung Nr. 2057/82 keine weiteren mitgliedstaatlichen

13 — Urteil vom 16. Juni 1987 in der Rechtssache 46/86, Romkes/Officier van Justitie des Bezirks Zwolle, Slg. 1987, 2681.

14 — Anhängige Rechtssache, Juge d'instruction de Groningue.

Pflichten begründet sind, sondern für die Kapitäne der Fischereifahrzeuge unmittelbar wirksame Vorschriften erlassen worden sind, bleibt nur noch eine Pflichtverletzung nach Artikel 1 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 10 der Verordnung Nr. 2057/82 zu prüfen.

36. Nach dem Vortrag des Vertreters der Klägerin in der mündlichen Verhandlung handelt es sich bei der verspäteten Schließung der Fänge um die Hauptrüge der Klage. Da aber der Klageantrag auch auf Hinweis des Präsidenten nicht förmlich eingeschränkt worden ist, ist im Urteil auch über die Nebenrügen zu entscheiden. Deshalb war zu diesen Stellung zu nehmen.

5) Artikel 1 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82

37. Nach Artikel 10 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 2057/82 setzt jeder Mitgliedstaat den Zeitpunkt fest, an dem die ihm zugeteilte Quote als ausgeschöpft gilt.

38. Gemäß Absatz 3 setzt die Kommission nach Mitteilung durch den Mitgliedstaat oder aber *von sich aus* den Zeitpunkt fest, wann die Quote eines Mitgliedstaats als ausgeschöpft gilt. Die Vorschrift kann — zumindest teilweise — als konkurrierende Befugnis zur mitgliedstaatlichen Pflicht nach Absatz 2 betrachtet werden. Unter welchen Umständen es gegebenenfalls angezeigt ist, daß die Kommission selbst tätig wird, braucht hier nicht geklärt zu werden, da die Befugnis der Kommission nach Artikel 10 Absatz 3 jedenfalls grundsätzlich an der Pflicht eines Mitgliedstaats, nach Artikel 10 Absatz 2 vorzugehen, nichts ändert.

39. Die Klägerin behauptet nun, die Beklagte habe die sich aus Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 ergebende Pflicht zur rechtzeitigen Schließung der Fänge verletzt, was zu den fraglichen Quotenüberschreitungen geführt habe. Sie stützt ihre Argumentation zunächst darauf, Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 begründe eine Erfolgspflicht, so daß allein aus der Quotenüberschreitung die Pflichtverletzung gefolgert werden könne. Es bedürfe daher keiner näheren Bestimmung der vorwerfbaren Pflichtwidrigkeit.

40. Der Ansicht kann nicht gefolgt werden. Die Klägerin selbst gesteht zu, daß eine Verurteilung im Vertragsverletzungsverfahren allein wegen einer Quotenüberschreitung nicht möglich ist, weil nicht der Mitgliedstaat selbst, d. h. seine Organe, sondern die Fischer die Überfischung begangen haben. Das Fehlverhalten des Mitgliedstaats bestehe in einer ungenügenden Überwachung der Fischereitätigkeit.

41. In einem System zur Verwaltung und Einhaltung der Quoten, das sich aus mehreren Verhaltenspflichten zusammensetzt, kann nicht eine einzelne Verpflichtung herausgegriffen und an ihre Beachtung Erfolg oder Mißerfolg des ganzen Systems geknüpft werden. Selbst eine Beachtung sämtlicher Pflichten wirkt nicht als Garantie für den Erfolg, was unter anderem daran deutlich wird, daß zur Perfektionierung des Sy-

stems weitere Gemeinschaftsverordnungen erlassen worden sind [15]. Ist es also unsachgemäß, Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 als Erfolgspflicht zu verstehen, kommt es auf eine konkrete Pflichtwidrigkeit der Beklagten im Rahmen der Vorschrift an. Zu welchem Zeitpunkt ein Mitgliedstaat die Fischerei schließen muß, richtet sich nach dem Ziel der Maßnahme, also der Einhaltung der Quoten. Bei der Wahl des Zeitpunkts sind daher noch zu erwartende Fänge, verspätete Meldungen über Anlandungen in ausländischen Häfen, Veröffentlichungsfristen und gegebenenfalls Schwierigkeiten bei der Mitteilung der Nachrichten an die betroffenen Fischer zu berücksichtigen. Dabei ist es unzulässig, mit der Entscheidung zu warten, bis die Quote erkennbar so gut wie ausgeschöpft ist. Das verdeutlicht schon der Wortlaut der Vorschrift; es heißt: „Jeder Mitgliedstaat setzt den Zeitpunkt fest, an dem ... die ... zugeteilte Quote als ausgeschöpft *gilt*." Die Formulierung deutet auf eine Fiktion hin. Sinnvollerweise ist die Spanne zwischen angenommener und tatsächlicher Ausschöpfung der Quoten als Handlungsspielraum zu betrachten, der die Berücksichtigung der genannten Unsicherheitsfaktoren erlaubt.

42. Die Beklagte bestreitet nun, eine Sorgfaltspflichtverletzung im Zusammenhang mit der rechtzeitigen Schließung der Fänge begangen zu haben. Sie trägt vor, die Unsicherheitsfaktoren in ihre Entscheidung mit einbezogen und stets vor der restlosen Ausschöpfung der Quoten die Schließung der Fänge verfügt zu haben. Daß es gleichwohl zu Quotenüberschreitungen gekommen sei, beruhe auf Umständen, die ihr nicht zuzurechnen seien, wie die Mißachtung des bereits ausgesprochenen Fangverbots.

43. Die Klägerin hat im Laufe des Verfahrens eingeräumt, illegale Fänge könnten die absolute Fangmenge erhöht haben, ohne daß der Beklagten daraus ein Vorwurf wegen fehlerhafter Anwendung des Artikels 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 gemacht werden könne. Diese Erscheinungen seien auf ungenügende Kontrolle und Sanktionierung von Unregelmäßigkeiten zurückzuführen.

44. Im Falle des Bestreitens der behaupteten Vertragsverletzung trifft nach inzwischen gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofes die Klägerin die Beweislast für die Pflichtverletzung [16]. „Sie muß dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte liefern, anhand deren dieser das Vorliegen der Vertragsverletzung prüfen kann ..." [17] Was die Beweissituation betrifft, ist die Klägerin der Ansicht, die Quotenüberschreitung begründe eine Vermutung für die Pflichtverletzung. Die Ansicht ist aus den gleichen Gründen zurückzuweisen, die gegen eine aus Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 fließende Erfolgspflicht sprechen. Da einmal mehrere Rechtspflichten die Einhaltung der Quoten gewährleisten sollen und zum anderen auch illegale Fänge, selbst wenn sie strafrechtlich geahndet worden sind, in die Gesamtmenge mit einfließen, so daß aus den absoluten Fangmengen nicht erkennbar ist, welche Fänge vor dem Zeitpunkt der Schließung getätigt wurden und welche danach, kann die Überschreitung der Quoten keine Vermutung für eine Pflichtverletzung nach Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 begründen. Der

15 — Vgl. die Verordnung (EWG) Nr. 2241/87 des Rates vom 23. Juli 1987, ABl. 1987, L 207, S. 1, und die Verordnung (EWG) Nr. 3483/88 des Rates vom 7. November 1988, ABl. 1988, L 306, S. 2.

16 — Vgl. das Urteil vom 25. Mai 1982 in der Rechtssache 96/81, Kommission/Königreich der Niederlande, Slg. 1982, 1791, Randnr. 6; das Urteil vom 15. Januar 1986 in der Rechtssache 121/84, Kommission/Italienische Republik, Slg. 1986, 107, Randnr. 12; das Urteil vom 22. September 1988 in der Rechtssache 272/86, Slg. 1988, 4875, Randnr. 17; das Urteil vom 25. April 1989 in der Rechtssache 141/87, Slg. 1989, 943, Randnrn. 16 und 17.

17 — Vgl. das Urteil in der Rechtssache 96/81, a. a. O., Randnr. 6.

Gerichtshof hat im übrigen in der Rechtssache 96/81 ausgesprochen, daß sich die Kommission für den Nachweis der Vertragsverletzung nicht auf „irgendeine Vermutung stützen" könne [17].

45. Dem der Klage beigefügten Beweismaterial sind in den Jahren 1983 und 1984 nur die absoluten Fangmengen zu entnehmen, so daß eine Prüfung der Frage, ob die Beklagte rechtzeitig die Schließung der Fänge verfügt hat, nicht möglich ist.

46. Die Klägerin wäre auch in der Lage gewesen, schon aufgrund der veröffentlichten Zahlen und Daten ihren Vortrag zu substantiieren. Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 verfügt die Kommission bis zum 15. eines jeden Monats über die Zahlen der im vorausgehenden Monat getätigten Fänge. Die Entscheidung zur Schließung einer Fischerei für einen Bestand oder eine Bestandsgruppe wird in der Regel in den amtlichen Veröffentlichungsblättern, in den Niederlanden im *Staatscourant,* veröffentlicht. Schon anhand dieser Informationen ließe sich darlegen, ob die Schließung der Fänge einzelner Bestände oder Bestandsgruppen in einem angemessenen Verhältnis zu der bekannten Fangmenge steht. Bei einem derart spezifizierten Vortrag würde es der Beklagten obliegen, sich zu entlasten.

47. Anders verhält es sich mit den als Beweismaterial vorgelegten Zahlen für das Jahr 1985. Sie gestatten eine Würdigung, ob die Schließung der Fänge beizeiten verfügt und veröffentlicht worden ist. Die Tabelle zeigt, daß sowohl die Wahl des Zeitpunkts über die Entscheidung zur Schließung der Fischerei als auch die Frist bis zur Veröffentlichung zumindest teilweise fehlerhaft und damit rechtswidrig war.

48. Die Quote für Kabeljau betrug zum Beispiel im Jahr 1985 für die Zonen II a und IV 28 380 Tonnen. Auf der Basis von 28 310 Tonnen wurde am 10. November angeblich die Schließung verfügt, allerdings erst am 22. November veröffentlicht und, wie aus der Veröffentlichung selbst hervorgeht, am 23. November wirksam.

49. Unterstellt, die Entscheidung auf der Basis von 28 310 Tonnen [18] wäre korrekt gewesen, so ist es sicher verspätet, der Entscheidung erst vierzehn Tage später Wirksamkeit zu verleihen. In einem solchen Fall kommt es auf das Datum der Entscheidung selbst nicht mehr an, da sie sich für die Beteiligten lediglich als eine interne Handlung darstellt, die als solche keinerlei Rechtswirkungen zeitigt.

50. Ein weiteres Beispiel für die unkorrekte Anwendung des Artikels 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 sei erwähnt für die Schließung des Schollenfangs. In den Zonen II a und IV wurde bei einer Quote von 79 540 Tonnen auf der Basis von 79 839 Tonnen am 28. November die Schließung der Fischerei verfügt. Zum Zeitpunkt der Entscheidung lag also schon eine Überschreitung vor. Nach Veröffentlichung am 28. November und Wirksamwerden am 29. November wurde eine Fangmenge von 90 950 Tonnen registriert.

51. Die Beispiele sollen genügen, um aufzuzeigen, daß sich die Beklagte im Jahre 1985 sorgfaltswidrig im Sinne des Artikels 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 verhalten hat. Der Vertreter der Beklagten hat in der mündlichen Verhandlung eingeräumt,

17 — Vgl. das Urteil in der Rechtssache 96/81, a. a. O., Randnr. 6.

18 — D. h. bei einer Quotenausschöpfung von 99,75 %.

daß die Schließung der Fischerei in einigen Fällen zu spät gekommen sei.

52. Daraus läßt sich der Schluß ziehen, daß die Beklagte jedenfalls im Jahre 1985 gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 verstoßen hat.

Kosten

53. Da die Klage in fast allen Punkten wegen nicht ausreichenden Sachvortrags beziehungsweise mangels Nachweises der erheblichen Tatsache abgewiesen wird, ist die Klägerin nach Artikel 69 § 3 der Verfahrensordnung in die Kosten zu verurteilen.

C — Schlußantrag

54. Ich schlage folgende Entscheidung vor:

„1) Die Regierung des Königreichs der Niederlande hat gegen Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2057/82 verstoßen, indem sie nicht rechtzeitig die Schließung der Fischerei für einzelne Bestände oder Bestandsgruppen im Jahre 1985 verfügt und veröffentlicht hat.

2) Im übrigen wird die Klage abgewiesen.

3) Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens".