URTEIL DES GERICHTSHOFES
13. Oktober 1992 *

In der Rechtssache C-71/90

Königreich Spanien, vertreten zunächst durch Carlos Bastarreche Sagües, sodann durch Alberto Navarro González, Generaldirektor für die rechtliche und institutionelle Koordinierung in Gemeinschaftsangelegenheiten, und Abogado del Estado Rosario Silva de Lapuerta, Juristischer Dienst des Staates für Verfahren beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Spanische Botschaft, 4-6, boulevard E. Servais, Luxemburg,

Kläger,

gegen

Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch den Direktor im Juristischen Dienst Arthur Alan Dashwood und Rechtsberater John Carbery, Beistand: Germán-Luis Ramos Ruano, Juristischer Dienst des Rates, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Xavier Herlin, Leiter der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagter,

unterstützt durch

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch die Rechtsberater Robert Caspar Fischer und Francisco José Santaolalla als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Roberto Hayder, Vertreter des Juristischen Dienstes der Kommission, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

* Verfahrenssprache: Spanisch.

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Regierungsdirektor Ernst Röder und Oberregierungsrat Joachim Karl, Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, 20-22, avenue Emile Reuter, Luxemburg,

und

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch J. E. Collins, Treasury Solicitor's Department, als Bevollmächtigten, Beistand: Barrister Christopher Vajda, Zustellungsanschrift: Botschaft des Vereinigten Königreichs, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

Streithelfer,

wegen Nichtigerklärung der Verordnung (EWG) Nr. 4049/89 des Rates vom 19. Dezember 1989 zur Aufteilung bestimmter Fangquoten für in der ausschließlichen Wirtschaftszone Norwegens und in der Fischereizone um Jan Mayen fischende Fischereifahrzeuge auf die Mitgliedstaaten (1990) (ABl. L 389, S. 44)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten C. N. Kakouris und M Zuleeg, der Richter G. F. Mancini, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida und M. Díez de Velasco,

Generalanwalt: C. O. Lenz
Kanzler: D. Triantafyllou, Verwaltungsrat

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 18. Februar 1992,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 6. Mai 1992,

folgendes

Urteil

1 Das Königreich Spanien hat mit Klageschrift, die am 20. März 1990 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Nichtigerklärung der Verordnung (EWG) Nr. 4049/89 des Rates vom 19. Dezember 1989 zur Aufteilung bestimmter Fangquoten für in der ausschließlichen Wirtschaftszone Norwegens und in der Fischereizone um Jan Mayen fischende Fischereifahrzeuge auf die Mitgliedstaaten (1990) (ABl. L 389, S. 44). Diese Verordnung wurde auf das Fischereiabkommen zwischen der Gemeinschaft und dem Königreich Norwegen (ABl. 1980, L 226, S. 48) und die Ergebnisse der Konsultationen zwischen den vertragschließenden Parteien über die Zuteilung von Fangquoten an die Schiffe der Gemeinschaft in der Fischereizone Norwegens für 1990 erlassen.

2 Der Rat erließ die streitige Verordnung gestützt auf Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen (ABl. L 24, S. 1). Diese Regelung sieht u. a. Bestandserhaltungsmaßnahmen vor, die nach Artikel 2 namentlich die Einschränkung des Fischereiaufwands, insbesondere durch Beschränkung der Fänge, umfassen können.

3 Nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 170/83 werden die zulässige Gesamtfangmenge je Bestand oder Bestandsgruppe (im folgenden: TAC), der Anteil der Gemeinschaft hieran sowie gegebenenfalls die den Drittländern zugeteilte Gesamtfangmenge und die besonderen Bedingungen für die Fangtätigkeit jährlich festgelegt, wenn es sich zeigt, daß für eine Art oder für verwandte Arten die Fangmenge begrenzt werden muß. Der Anteil der Gemeinschaft wird um die Gesamtfangmenge der Gemeinschaft außerhalb der der Gerichtsbarkeit oder der Oberhoheit der Mitgliedstaaten unterliegenden Gewässer erhöht.

4 Ferner wird nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 170/83 „der in Artikel 3 genannte Fanganteil der Gemeinschaft ... zwischen den Mitgliedstaaten so aufgeteilt, daß für jeden Mitgliedstaat eine relative Stabilität der Fischereitätigkeit bei jedem der in Betracht gezogenen Bestände gewährleistet wird". Nach Artikel 4 Absatz 2 legt der Rat nach dem Verfahren des Artikels 43 des Vertrages anhand der Angaben eines von der Kommission vor dem 31. Dezember 1991 vorzulegenden Berichts über die Lage der Fischerei in der Gemeinschaft, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Küstengebiete und den Zustand der Fischbestände sowie ihre voraussichtliche Entwicklung die Anpassungen fest, die sich bei der Aufteilung der Fischereiressourcen auf die Mitgliedstaaten als notwendig erweisen könnten.

5 Schließlich nimmt nach Artikel 11 der Verordnung Nr. 170/83 der Rat die Auswahl der Bestandserhaltungsmaßnahmen, die Festsetzung der TAC und des Fanganteils der Gemeinschaft und die Aufteilung dieses Anteils zwischen den Mitgliedstaaten mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission vor. Die Verordnungen zur Festlegung der TAC für die Fischarten, deren Erhaltung zu sichern ist, und zur Aufteilung der für die Gemeinschaft verfügbaren Fangmenge zwischen den Mitgliedstaaten wurden auf dieser Grundlage seit 1983 jährlich erlassen.

6 Mit der Verordnung (EWG) Nr. 172/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmenge und des für die Gemeinschaft verfügbaren Anteils, der Aufteilung dieses Anteils auf die Mitgliedstaaten sowie der Fangbedingungen bei der Ausübung der Fischerei hinsichtlich der zulässigen Gesamtfangmengen für bestimmte Fischbestände oder Bestandsgruppen in der Fischereizone der Gemeinschaft für 1982 (ABl. L 24, S. 30) nahm der Rat die Aufteilung der verfügbaren Bestände in den Gemeinschaftsgewässern nach drei in den Begründungserwägungen der Verordnung angegebenen Kriterien vor: den herkömmlichen Fischereitätigkeiten, den spezifischen Erfordernissen der Regionen, in denen die örtliche Bevölkerung speziell von der Fischereiindustrie und den damit verbundenen Gewerbezweigen abhängt, sowie dem Verlust von Fangmöglichkeiten in Drittlandsgewässern.

7 Die gleichen Kriterien dienten als Grundlage für die Aufteilung der verfügbaren Bestände außerhalb der Gemeinschaftsgewässer nach Abkommen mit Drittländern,

zu der verschiedene Verordnungen des Rates erlassen wurden. Dies ist der Fall bei den Verordnungen (EWG) Nr. 173/83 vom 25. Januar 1983 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 370/82 zur Bewirtschaftung und Kontrolle bestimmter Fangquoten für 1982 für Fischereifahrzeuge unter der Flagge eines Mitgliedstaats, die im Regelungsbereich des NAFO-Übereinkommens fischen (ABl. L 24, S. 68), Nr. 174/83 vom 25. Januar 1983 zur Aufteilung der nach dem Fischereiabkommen zwischen der Gemeinschaft und Kanada für die Gemeinschaft 1982 verfügbaren Fangquoten auf die Mitgliedstaaten (ABl. L 24, S. 70), Nr. 175/83 zur Aufteilung bestimmter Fangquoten für in der Wirtschaftszone Norwegens und in der Fischereizone um Jan Mayen fischende Fischereifahrzeuge auf die Mitgliedstaaten (ABl. L 24, S. 72) sowie Nrn. 176/83 und 177/83 vom 25. Januar 1983 zur Aufteilung der Fangquoten für in den Gewässern Schwedens (ABl. L 24, S. 75) und in den Gewässern der Färöer (ABl. L 24, S. 77) fischende Fischereifahrzeuge.

8 Die nach den Fangtätigkeiten im Vergleichszeitraum 1973 bis 1978 festgesetzten Aufteilungsquoten, die in zugeteilte Mengen umgerechnet wurden, haben sich seit 1983 nicht geändert und wurden allen späteren Aufteilungen zugrunde gelegt. Der Beitritt der Portugiesischen Republik und des Königreichs Spanien zur Gemeinschaft am 1. Januar 1986 hat keine Änderung im Aufteilungsschlüssel bewirkt, da die beiden neuen Mitgliedstaaten davon ausgeschlossen blieben.

9 Wegen weiterer Einzelheiten der anwendbaren Gemeinschaftsregelung, des Verfahrensablaufs und des Parteivorbringens wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt ist im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

10 Der Kläger stützt seine Klage auf zwei Gründe, nämlich Verstoß gegen den Grundsatz der relativen Stabilität der Fischereitätigkeit und Verletzung des Diskriminierungsverbots.

Der Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der relativen Stabilität der Fischereitätigkeit

11 Der Kläger macht geltend, daß der Rat durch den Erlaß der streitigen Verordnung, die ihn von der Aufteilung ausschließe, den in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 170/83 niedergelegten Grundsatz der relativen Stabilität der Fischereitätigkeit falsch angewandt habe, da er seine berechtigten Ansprüche auf die Überlassung außerhalb der Gemeinschaften verfügbarer Fischbestände, die dieser insgesamt zugeteilt worden seien, nicht berücksichtigt habe.

12 Der Kläger begründet sein Vorbringen im Kern mit zwei Argumenten.

13 Erstens sei die Anpassungsklausel in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 nicht das einzige Mittel zur Anpassung des 1983 festgesetzten Verteilungsschlüssels an neue Umstände. Der Rat selbst habe in einer beim Erlaß der Verordnung Nr. 170/83 ins Protokoll aufgenommenen Erklärung eingeräumt, daß auch vor der förmlichen Änderung des Verteilungsschlüssels bei der Beurteilung der relativen Stabilität der den Mitgliedstaaten zuzuteilenden Quoten den verschiedenen Umständen Rechnung zu tragen sei, die die allgemeine Lage, die für die ursprüngliche Aufteilung bestimmend gewesen sei, beeinflußt hätten. Der Beitritt neuer Mitgliedstaaten stelle eine wesentliche Änderung dieser Lage dar, da der ursprüngliche Verteilungsschlüssel für zehn Mitgliedstaaten aufgestellt worden sei, was nicht mehr der derzeitigen Zusammensetzung der Gemeinschaft entspreche. Im übrigen bedeute das Schweigen der Beitrittsakte auf diesem Gebiet, daß der Grundsatz der relativen Stabilität der Fischereitätigkeit unter Berücksichtigung der neuen Zusammensetzung der Gemeinschaft angewandt werden müsse.

14 Zweitens seien die der Gemeinschaft im Abkommen mit Norwegen eingeräumten Fangmöglichkeiten von den hierdurch begünstigten Mitgliedstaaten systematisch in zu geringem Umfang genutzt worden. Somit wäre der Grundsatz der relativen Stabilität der Fischereitätigkeit auch dann, wenn es keine zusätzlichen Quoten gegeben hätte, nicht verletzt, wenn anderen Mitgliedstaaten Fangmöglichkeiten eingeräumt worden wären, da die Mitgliedstaaten, die bisher die ausschließlichen Nutznießer dieses Grundsatzes gewesen seien, ihre Quoten niemals ganz ausgeschöpft hätten.

15 Vor einer Prüfung dieser verschiedenen Argumente ist darauf hinzuweisen, daß sich der Gerichtshof bereits im Urteil vom 16. Juni 1987 (Romkes, 46/86, Slg. 1987, 2671) zu der Vereinbarkeit der nach der ursprünglichen Aufteilung von 1983 vorgenommenen Quotenaufteilungen mit dem Erfordernis der relativen Stabilität der Fischereitätigkeit aufgrund der Verordnung Nr. 170/83 geäußert hat. In Randnummer 17 dieses Urteils hat er festgestellt, daß dieses Erfordernis der relativen Stabilität in dem Sinne zu verstehen ist, daß bei dieser Aufteilung für jeden Mitgliedstaat ein fester Prozentsatz beizubehalten ist. Denn wie Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 zeigt, wonach der Rat nach dem Verfahren des Artikels 43 EWG-Vertrag die Anpassungen festlegt, die sich bei der Aufteilung der Fischereiressourcen auf die Mitgliedstaaten als notwendig erweisen könnten, bleibt der ursprünglich gemäß Artikel 4 Absatz 1 aufgrund des Artikels 11 festgelegt Verteilungsschlüssel so lange anwendbar, bis eine Änderungsverordnung nach demselben Verfahren wie die Verordnung Nr. 170/83 erlassen wird.

16 Was das Argument des Beitritts des Königreichs Spanien zur Gemeinschaft am 1. Januar 1986 angeht, so kann die objektive Tatsache des Beitritts eines Staates allein keine Rechtswirkungen entfalten, da die Beitrittsbedingungen in der entsprechenden Akte geregelt sind.

17 Im vorliegenden Fall sieht Artikel 2 der Beitrittsakte vor, daß die ursprünglichen Verträge und die vor dem Beitritt erlassenen Rechtsakte der Organe der Gemeinschaften vom Zeitpunkt des Beitritts an für die neuen Mitgliedstaaten verbindlich sind und in diesen Staaten in Übereinstimmung mit den genannten Verträgen und der Beitrittsakte selbst gelten.

18 Es steht jedoch fest, daß die Beitrittsakte (Artikel 167 für Spanien) in bezug auf die Fischerei und insbesondere die externen Ressourcen eine Integrationsregelung enthält, die nur vorsieht, daß die Verwaltung der von den neuen Mitgliedstaaten mit dritten Ländern geschlossenen Fischereiabkommen von der Gemeinschaft wahrgenommen wird und daß die sich aus diesen Abkommen ergebenden Rechte und Pflichten vorläufig unberührt bleiben, bis der Rat die erforderlichen Beschlüsse zur Aufrechterhaltung der sich aus diesen Abkommen ergebenden Fischereitätigkeiten erläßt.

19 Unter diesen Umständen ist nach Artikel 2 der Beitrittsakte die Anwendung des gemeinschaftlichen Bestandsstands und insbesondere des Grundsatzes der relativen Stabilität geboten, wie er in der Verordnung Nr. 170/83 — die im übrigen mit Ausnahme der technischen Anpassung der Stimmenzahl im Entscheidungsverfahren nach Artikel 14 Absatz 2 (Anhang I, Abschnitt XV der Beitrittsakte) unverändert blieb — aufgestellt worden und vom Gerichtshof ausgelegt worden ist.

20 Dieses Argument ist daher zurückzuweisen.

21 Es ist aber darauf hinzuweisen, daß die Beitrittsakte zwar nicht, wie es möglich gewesen wäre, die im Bereich der Aufteilung der externen Fischbestände bestehende Lage verändert hat, sich das Königreich Spanien jedoch seit seinem Beitritt in der gleichen Situation wie die Mitgliedstaaten befindet, die bei der ursprünglichen Aufteilung nicht berücksichtigt worden sind.

22 Somit hat zum einen der Mitgliedstaat Anspruch darauf, an der Aufteilung neuer Fangmöglichkeiten beteiligt zu werden, die möglicherweise aufgrund von Abkommen mit Drittländern verfügbar sind, die nach dem Beitritt geschlossen wurden und noch aufzuteilende Fischbestände zum Gegenstand haben; zum anderen kann dieser Staat bei einer möglichen Änderung der Regelung gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 seine Ansprüche ebenso wie alle anderen Mitgliedstaaten geltend machen.

23 Zu dem Argument, die Quoten seien nicht ausgeschöpft worden, ist darauf hinzuweisen, daß, wie der Rat im übrigen ausgeführt hat, ohne daß dem in überzeugender Weise widersprochen worden ist, die der Gemeinschaft aufgrund eines Abkommens mit einem Drittland zugeteilten Fangmöglichkeiten auf Vorhersagen über den Zustand und die Entwicklung der Bestände beruhen, die sich in der Realität als falsch erweisen können und möglicherweise nicht die Mengen wiederge-

ben, die tatsächlich gefangen werden können. Unter diesen Umständen kann die bloße Feststellung von Fangergebnissen, die unter den vorhergesehenen Mengen liegen, keine Verpflichtung zu einer neuen Aufteilung für das folgende Jahr schaffen. Zudem hat das Königreich Spanien keinen Beweis für eine absichtliche Nichtausschöpfung der Fangquoten durch die Mitgliedstaaten erbracht, denen diese mit der streitigen Verordnung zugeteilt worden waren.

24 Da dem zweiten Argument daher nicht gefolgt werden kann, ist der Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der relativen Stabilität der Fischereitätigkeit insgesamt zurückzuweisen.

Der Klagegrund eines Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot

25 Der Kläger macht geltend, daß der Rat, indem er die streitige Verordnung erlassen habe, ohne den Kläger in den Verteilungsschlüssel einzubeziehen, das in Artikel 7 EWG-Vertrag verankerte Diskriminierungsverbot verletzt habe.

26 Zur Begründung seiner Ansicht führt der Kläger erstens aus, daß die spanische Flotte im Vergleichszeitraum, nämlich von 1973 bis 1978, in den Gewässern der Färöer umfangreiche Fischereitätigkeiten entfaltet habe. Die Berücksichtigung dieser herkömmlichen Tätigkeiten im Verteilungsschlüssel stehe im Einklang mit dem Urteil vom 16. Juni 1987 (Romkes, a. a. O.), in dem der Gerichtshof festgestellt habe, daß der Verteilungsschlüssel nicht gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 7 EWG-Vertrag verstoße, denn er zwinge die Fischer jedes Mitgliedstaats, sich um eine Beschränkung zu bemühen, die ihren Fangmengen vor Inkrafttreten der gemeinschaftlichen Regelung zur Erhaltung der Fischbestände proportional sei.

27 Zweitens macht er geltend, daß sich eine Diskriminierung auch daraus ergebe, daß die neuen Mitgliedstaaten durch ihren Beitritt zugunsten der Gemeinschaft die Möglichkeit verloren hätten, Fischereiabkommen mit Drittländern auszuhandeln,

während sie von den Fangmöglichkeiten ausgeschlossen blieben, die die Kommission durch das Aushandeln solcher Abkommen mit den Drittländern erhalte; zum anderen seien den anderen Mitgliedstaaten Fischereiabkommen zugute gekommen, die von Spanien mit Drittländern vor dem Beitritt geschlossen worden seien, während Spanien von den Quoten ausgeschlossen sei, die die Gemeinschaft aufgrund von Abkommen erhalte, die sie zur gleichen Zeit selbst geschlossen habe.

28 Hierzu genügt der Hinweis, daß die Lage des Klägers nicht mit derjenigen der anderen Mitgliedstaaten, denen die Aufteilungen zugute kamen, vergleichbar ist, wenn man den vorstehend wiedergegebenen Inhalt der Beitrittsakte in bezug auf die Integration der neuen Mitgliedstaaten in die gemeinsame Fischereipolitik und insbesondere in bezug auf die externen Fangbestände, die beim Beitritt bereits verfügbar und aufgeteilt waren, berücksichtigt.

29 Da die Beitrittsakte nämlich die bestehende Lage auf dem Gebiet der Verteilung der externen Ressourcen nicht geändert hat, bleibt der gemeinschaftliche Besitzstand anwendbar. Daher können sich die neuen Mitgliedstaaten nicht auf vor ihrem Beitritt liegende Umstände berufen, insbesondere ihre Fangtätigkeit im Vergleichszeitraum, um die Anwendung der betreffenden Bestimmungen auszuschalten. Seit ihrem Beitritt befinden sie sich in derselben Lage wie die von den Aufteilungen nach dem Grundsatz der relativen Stabilität der Fischereitätigkeit ausgeschlossenen Mitgliedstaaten, der in bezug auf die vor dem Beitritt geschlossenen Abkommen in der 1983 vorgenommenen Aufteilung konkretisiert worden ist. Dieser Beurteilung steht auch nicht der Umstand entgegen, daß die neuen Mitgliedstaaten wegen ihres Beitritts nicht mehr für den Abschluß selbständiger Abkommen zuständig sind, was sie in die gleiche Lage wie alle anderen Mitgliedstaaten versetzt, oder der Umstand, daß sie für die externen Bestände, die sie in die Gemeinschaft eingebracht haben, keine Gegenleistung erhalten haben.

30 Der Klagegrund einer Verletzung des Diskriminierungsverbots ist daher zurückzuweisen.

31 Nach alledem ist die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

32 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Königreich Spanien mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen. Nach Artikel 69 § 4 tragen die Kommission und die Mitgliedstaaten als Streithelfer ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Klage wird abgewiesen.

2) Das Königreich Spanien trägt die Kosten des Verfahrens. Die Kommission, die Bundesrepublik Deutschland und das Vereinigte Königreich tragen ihre eigenen Kosten.

Due Kakouris Zuleg

Mancini Joliet Moitinho de Almeida Díez de Velasco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Oktober 1992.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

Der Präsident

O. Due