URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)

9. September 2004 *

In der Rechtssache C-304/01

betreffend eine Nichtigkeitsklage nach Artikel 230 EG,

eingereicht am 2. August 2001,

Königreich Spanien, zunächst vertreten durch R. Silva de Lapuerta, dann durch N. Díaz Abad als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch T. van Rijn und S. Pardo Quintillán als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Spanisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans (Berichterstatter), der Richter C. Gulmann, J.-P. Puissochet und J. N. Cunha Rodrigues sowie der Richterin N. Colneric,

Generalanwältin: J. Kokott,
Kanzler: M. Múgica Arzamendi, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 16. Oktober 2003,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 18. November 2003

folgendes

Urteil

1 Mit seiner Klageschrift beantragt das Königreich Spanien die Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 1162/2001 der Kommission vom 14. Juni 2001 mit Maßnahmen zur Wiederauffüllung des Seehechtbestands in den ICES-Gebieten III, IV, V, VI und VII sowie VIII a, b, d, e und Vorschriften zur Überwachung der dort tätigen Fischereifahrzeuge (ABl. L 159, S. 4, im Folgenden: angefochtene Verordnung).

Rechtlicher Rahmen

Die Verordnung (EWG) Nr. 3760/92

2 Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 des Rates vom 20. Dezember 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Fischerei und die Aquakultur (ABl. L 389, S. 1), die zum Zeitpunkt der Erhebung der vorliegenden Klage in Kraft war, lautete:

„In Bezug auf die Nutzungstätigkeiten besteht das allgemeine Ziel der Gemeinsamen Fischereipolitik darin, die verfügbaren und zugänglichen lebenden Meeresressourcen zu schützen und zu erhalten und dafür zu sorgen, dass sie unter wirtschaftlichen und sozial angemessenen Bedingungen rationell, verantwortungsvoll, dauerhaft und unter Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf das Ökosystem des Meeres bewirtschaftet werden und dabei insbesondere den Bedürfnissen sowohl der Erzeuger als auch der Verbraucher Rechnung getragen wird.

Zu diesem Zweck wird eine gemeinschaftliche Regelung zur Steuerung der Nutzungstätigkeiten eingeführt, die zu einem dauerhaften Gleichgewicht zwischen den Ressourcen und der Nutzung in den verschiedenen Fanggebieten führen muss."

3 Wie aus dem Wortlaut der Verordnung Nr. 3760/92 hervorgeht, werden die wesentlichen Einzelheiten dieser Regelung vom Rat der Europäischen Union, soweit nichts anderes vorgesehen ist, nach dem Verfahren des Artikels 43 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 37 EG) festgelegt. In bestimmten Fällen kann jedoch auch die Kommission Sofortmaßnahmen erlassen.

4 Nach der 18. Begründungserwägung dieser Verordnung „sollten Verfahren vorgesehen werden, nach denen im Falle ernster Störungen, welche die Ziele der Erhaltung der Ressourcen gefährden könnten, Sofortmaßnahmen erlassen werden können".

5 Insoweit bestimmt Artikel 15 der Verordnung Nr. 3760/92:

„(1) Im Fall schwerwiegender und unerwarteter Störungen, die die Erhaltung von Ressourcen gefährden könnten, beschließt die Kommission entweder von sich aus oder auf Antrag eines Mitgliedstaats über die erforderlichen Maßnahmen, die höchstens für sechs Monate gelten dürfen; sie werden den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament mitgeteilt und sind sofort anwendbar.

(2) Wird die Kommission von einem Mitgliedstaat mit einem entsprechenden Antrag befasst, so trifft sie ihre Entscheidung innerhalb von zehn Arbeitstagen.

(3) Die Mitgliedstaaten können dem Rat innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Erhalt der Mitteilung mit der von der Kommission gemäß Absatz 1 getroffenen Entscheidung befassen.

(4) Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit binnen einem Monat anders entscheiden."

Die angefochtene Verordnung

6 Die angefochtene Verordnung wurde auf der Grundlage des Artikels 15 der Verordnung Nr. 3760/92 erlassen. Der Erlass folgte den Warnungen des Internationalen Rates für Meeresforschung (im Folgenden: ICES) vom November 2000 bezüglich der Gefahr eines Zusammenbruchs des nördlichen Seehechtbestands sowie einer Tagung des Fischereirats vom 14. und 15. Dezember 2000, auf der der Rat und die Kommission feststellten, dass dringend ein Plan zur Wiederauffüllung dieses Bestandes verabschiedet werden müsse.

7 Wie aus ihrer vierten Begründungserwägung hervorgeht, ist Ziel der angefochtenen Verordnung, „den Fang junger Seehechte durch folgende Maßnahmen zu begrenzen: Anhebung der Maschenöffnung von Schleppnetzen für den Seehechtfang; ... Abgrenzung von Gebieten, in denen junge Seehechte in besonders hoher Zahl vorkommen, und Vorschrift, dass in diesen Gebieten nur Schleppnetze mit großen Maschenöffnungen eingesetzt werden dürfen, und Einführung zusätzlicher Bestimmungen, um sicherzustellen, dass der Fang junger Seehechte mit Baumkurren reduziert wird".

8 In diesem Sinne bestimmt Artikel 2 der angefochtenen Verordnung:

„(1) Ungeachtet der Bedingungen in Artikel 4 Absatz 4 und Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 850/98 dürfen die Fänge an Seehecht *(Merluccius merluccius)* an Bord von Schiffen, die Schleppnetze mit einer Maschenöffnung von 55 mm bis 99 mm mitführen, höchstens 20 % des Gewichts der an Bord befindlichen Gesamtfänge mariner Lebewesen ausmachen.

(2) Absatz 1 gilt nicht für Schiffe mit einer Länge über alles von weniger als 12 m, die innerhalb von 24 Stunden nach ihrem letzten Auslaufen in den Hafen zurückkehren."

9 Die Artikel 3 bis 5 der angefochtenen Verordnung enthalten eine Reihe zusätzlicher Vorschriften über die Beschaffenheit der Maschenöffnung der (Schlepp-)Netze, die in den von dieser Verordnung erfassten Gebieten verwendet werden, sowie über die Abgrenzung derjenigen Gebiete, die wegen eines besonders großen Vorkommens an jungen Seehechten besonderen Schutz genießen, während die Artikel 6 bis 13 der Verordnung einige Vorschriften enthalten, die zum einen die Erlangung zuverlässiger Angaben zu den Fängen sowie zur Anlandung von Seehechten und zum anderen die Beachtung der erlassenen Erhaltungsmaßnahmen sicherstellen sollen. Zu den letztgenannten Vorschriften gehören u. a. die Vorschrift über die Anwesenheit von Beobachtern an Bord der Fischereifahrzeuge, die unter der Flagge eines Mitgliedstaats fahren, und die Vorschrift über die Verpflichtung, die Seehechtfänge in den zu diesem Zweck bezeichneten Häfen anzulanden.

Sachverhalt und Klagegründe

10 Das Königreich Spanien machte von der ihm durch Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3760/92 verliehenen Befugnis Gebrauch und legte dem Rat mit Schreiben vom 21. Juni 2001 einen Vorschlag für eine Änderung der angefochtenen Verordnung vor. Der Vorschlag war auf den angeblich diskriminierenden Charakter der in Artikel 2 Absatz 2 dieser Verordnung vorgesehenen Ausnahme gestützt und sah die Aufhebung dieser Bestimmung vor, um allen Trawlern unabhängig von ihrer Länge und der Dauer ihrer Fangfahrten gleiche Fangbedingungen zu bieten.

11 Der spanische Vorschlag wurde zunächst von der Gruppe „Interne Fischereipolitik" des Rates in ihrer Sitzung vom 28. Juni 2001 und anschließend vom Ausschuss der

Ständigen Vertreter in seiner Sitzung vom 11. Juli 2001 geprüft, schließlich jedoch vom Rat am 20. Juli 2001 abgelehnt, da er von keinem anderen Mitgliedstaat unterstützt wurde.

12 Da das Königreich Spanien der Auffassung war, dass diese Ablehnung seine Interessen verletze, hat es die vorliegende Klage erhoben, in deren Rahmen es drei Klagegründe vorbringt, mit denen die Fehlerhaftigkeit der gewählten Rechtsgrundlage und die fehlende Zuständigkeit der Kommission für den Erlass der angefochtenen Verordnung, eine Verletzung des Diskriminierungsverbots sowie eine mangelnde Begründung der Verordnung geltend gemacht werden.

Zur Klage

Zum ersten Klagegrund

13 Mit seinem ersten Klagegrund verneint das Königreich Spanien im Wesentlichen die Zuständigkeit der Kommission für den Erlass der angefochtenen Verordnung. Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3760/92 — der die einzige Rechtsgrundlage der angefochtenen Verordnung ist — verleihe der Kommission nämlich nur eine beschränkte Rechtsetzungskompetenz, die sie nur in den Fällen und unter den Voraussetzungen ausüben könne, die in dieser Bestimmung vorgesehen seien, d. h. im Wesentlichen, wenn schwerwiegende und unerwartete Störungen einträten, die die Erhaltung von Ressourcen gefährden könnten, wenn die von der Kommission erlassenen Maßnahmen erforderlich seien und wenn die Dauer ihrer Gültigkeit auf sechs Monate beschränkt sei. Zwei dieser Voraussetzungen seien im vorliegenden Fall aber nicht erfüllt. Die spanische Regierung bestreitet zwar nicht die kritische Lage des Seehechtbestands, macht aber geltend, dass die mit der angefochtenen Verordnung erlassenen Sofortmaßnahmen (im Folgenden: streitige Maßnahmen) nicht erforderlich im Sinne von Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3760/92 seien und nicht für begrenzte Zeit gälten.

14 Was erstens die Erforderlichkeit der gemäß Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3760/92 erlassenen Maßnahmen angehe, so sei diese Voraussetzung dahin auszulegen, dass es um den Erlass dringlicher Ausnahmemaßnahmen gehe, mit denen den Schwierigkeiten des betreffenden Fischereisektors begegnet werden solle. Im vorliegenden Fall genügten die streitigen Maßnahmen aber keineswegs diesen Anforderungen, da die angefochtene Verordnung erst sechs Monate, nachdem der Rat und die Kommission die Dringlichkeit der Verabschiedung eines Planes zur Wiederauffüllung des Seehechtbestands festgestellt hätten, erlassen worden sei. Während dieser sechs Monate habe der Rat genug Zeit gehabt, gemäß den allgemeinen Bestimmungen und insbesondere im Verfahren nach Artikel 4 der Verordnung Nr. 3760/92 die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen, ohne dass auf das Ausnahmeverfahren nach Artikel 15 der Verordnung hätte zurückgegriffen werden müssen.

15 Die spanische Regierung äußert außerdem Zweifel an der Wirksamkeit der streitigen Maßnahmen. Sie trägt insoweit vor, dass das Verbot des Zugangs zu bestimmten Fanggebieten oder das Verbot des Fangens einer bestimmten Fischart viel geeignetere Maßnahmen gewesen wären, um unumkehrbare Schädigungen des Seehechtbestands zu verhindern, als Maßnahmen wie die Vergrößerung der Maschenöffnung der Netze oder die ausdrückliche Benennung der Anlandehäfen, die darüber hinaus sowohl für die Fischer als auch für die Mitgliedstaaten kostspielig seien.

16 Zweitens sei auch die Voraussetzung der zeitlichen Begrenzung der Durchführung der von der Kommission erlassenen Maßnahmen im vorliegenden Fall nicht erfüllt, da die angefochtene Verordnung keine Bestimmung enthalte, die die Dauer ihrer Anwendung begrenze.

17 Insoweit ist zunächst daran zu erinnern, dass nach der Verordnung Nr. 3760/92 zwar grundsätzlich der Rat das zuständige Organ für den Erlass der Maßnahmen ist, die zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Fischerei und die

Aquakultur erforderlich sind, insbesondere solcher nach Artikel 4 Absatz 1 dieser Verordnung zur Festlegung von Gemeinschaftsmaßnahmen mit Bedingungen für den Zugang zu den Gewässern und Ressourcen und Bedingungen für die Ausübung der Nutzungstätigkeit, dass aber die Kommission nach Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung „[i]m Fall schwerwiegender und unerwarteter Störungen, die die Erhaltung von Ressourcen gefährden könnten", befugt ist, über die gebotenen Maßnahmen zu beschließen. Diese Zuständigkeit, die die Kommission auf Antrag eines Mitgliedstaats oder von sich aus ausüben kann, trägt dem in der 18. Begründungserwägung der Verordnung zum Ausdruck kommenden Anliegen Rechnung, dass Verfahren vorgesehen werden sollten, nach denen „im Falle ernster Störungen, welche die Ziele der Erhaltung der Ressourcen gefährden könnten", Sofortmaßnahmen erlassen werden können.

18 Im vorliegenden Fall bestreitet die spanische Regierung nicht, dass eine solche Störung eingetreten ist, da die kritische Lage des nördlichen Seehechtbestands sowohl auf Gemeinschaftsebene durch den Rat und die Kommission als auch auf internationaler Ebene durch den ICES bestätigt wurde. Ihre Kritik richtet sich gegen die Langsamkeit des Verfahrens, das zum Erlass der streitigen Maßnahmen geführt hat, gegen deren angebliche Ungeeignetheit und gegen die Rechtsunsicherheit, die damit verbunden sei, dass in der angefochtenen Verordnung Angaben zur Dauer der Geltung dieser Maßnahmen fehlten.

19 Bezüglich des ersten Teils dieses Klagegrundes ist daran zu erinnern, dass die Verordnung Nr. 3760/92, wie insbesondere aus dem Wortlaut ihrer zweiten Begründungserwägung hervorgeht, eine rationelle und verantwortungsvolle Nutzung der lebenden Gewässerressourcen sowie der Aquakultur gewährleisten soll, die sowohl dem Interesse der Fischwirtschaft an einer beständigen Entwicklung und an ihren wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen als auch den Interessen der Verbraucher Rechnung trägt. Angesichts dieser Ziele besteht kein Grund für eine enge Auslegung des Artikels 15 Absatz 1 der Verordnung, mit dem der Rat der Kommission die Zuständigkeit übertragen hat, im Fall schwerwiegender und unerwarteter Störungen, die die Erhaltung von Ressourcen gefährden könnten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

20 Zwar wird aus den Voraussetzungen, von denen der Rat die Ausübung dieser Zuständigkeit durch die Kommission abhängig gemacht hat, wie im Übrigen auch aus dem Wortlaut der 18. Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3760/92 deutlich, dass die Kommission die erforderlichen Maßnahmen so rasch wie möglich erlassen muss, doch macht Artikel 15 der Verordnung die Ausübung dieser Zuständigkeit nicht von einer besonderen Voraussetzung der Dringlichkeit abhängig. Er sieht zudem in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem die Kommission nicht mit einem Antrag eines Mitgliedstaats befasst wurde, keine bestimmte Frist vor, innerhalb deren die Kommission handeln muss, um nicht ihre Zuständigkeit zu verlieren. Darüber hinaus ergibt sich keineswegs aus dieser Verordnung, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber diese Zuständigkeitsübertragung auf die Kommission dahin gehend beschränken wollte, dass die Kommission nicht mehr tätig werden kann, wenn der Rat selbst in der Lage ist, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

21 Im vorliegenden Fall kann der Kommission nicht vorgeworfen werden, dass sie den Erlass der streitigen Maßnahmen unnötig hinausgeschoben habe. Es ist nämlich unstreitig, dass die Kommission bereits im Januar 2001 — d. h. allenfalls einige Wochen, nachdem sie zusammen mit dem Rat festgestellt hatte, dass dringend ein Plan zur Wiederauffüllung des Seehechtbestands zu erstellen sei —, die erforderlichen Gespräche aufnahm, um zu einer Einigung über die Art der zu treffenden Maßnahmen zu gelangen, und dass diese Gespräche, an denen die spanische Regierung übrigens eng beteiligt war, bis zum Erlass der angefochtenen Verordnung fortgeführt wurden. Außerdem war die Voraussetzung schwerwiegender und unerwarteter Störungen, die die Erhaltung von Ressourcen gefährden könnten, zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Maßnahmen unstreitig weiterhin erfüllt, da sich der nördliche Seehechtbestand nach wie vor auf einem kritischen Niveau befand.

22 Aus diesen Gründen ist die Auffassung der spanischen Regierung zurückzuweisen, dass die Kommission aufgrund der Verzögerung, mit der die fraglichen Maßnahmen erlassen worden seien, die ihr durch Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3760/92 eingeräumte Zuständigkeit verloren habe.

23 Soweit die spanische Regierung mit dem ersten Teil des ersten Klagegrundes die Erforderlichkeit der streitigen Maßnahmen bestreiten will, indem sie deren Wirksamkeit in Frage stellt, ist außerdem festzustellen, dass die Kommission in Fällen wie dem vorliegenden, in denen sie sowohl einen komplexen Sachverhalt als auch Art und Tragweite der zu treffenden Maßnahmen zu beurteilen hat, über ein weites Ermessen verfügt. Der Richter muss sich daher bei der Kontrolle einer solchen Ermessensausübung auf die Prüfung der Frage beschränken, ob dieses Ermessen nicht offensichtlich fehlerhaft ausgeübt oder missbraucht worden ist oder ob die betreffende Behörde die Grenzen ihres Ermessens nicht offensichtlich überschritten hat (in diesem Sinne u. a. Urteile vom 19. Februar 1998 in der Rechtssache C-4/96, NIFPO und Northern Ireland Fishermen's Federation, Slg. 1998, I-681, Randnrn. 41 und 42, vom 5. Oktober 1999 in der Rechtssache C-179/95, Spanien/Rat, Slg. 1999, I-6475, Randnr. 29, und vom 25. Oktober 2001 in der Rechtssache C-120/99, Italien/Rat, Slg. 2001, I-7997, Randnr. 44).

24 Im vorliegenden Fall hat die spanische Regierung nicht nachgewiesen, dass die Kommission einen solchen Fehler oder Ermessensmissbrauch begangen oder die Grenzen ihres Ermessens offensichtlich überschritten hat. Indem sie beschloss, Maßnahmen zu erlassen, die nicht auf das Verbot des Fangens von Seehecht oder des Zugangs der Fischereifahrzeuge zu bestimmten Gebieten gerichtet waren, sondern lediglich auf die Beschränkung der erlaubten Fangmengen und die Vergrößerung der Maschenöffnung der für die Fänge verwendeten Netze, hat die Kommission im Gegenteil voll und ganz der Notwendigkeit Rechnung getragen, die lebenden Gewässerressourcen und die Aquakultur sowie das Interesse der Fischwirtschaft an einer beständigen Entwicklung angemessen zu schützen. Ein umfassendes Fangverbot hätte nämlich viel nachteiligere Folgen haben können, nicht nur für die Fischer von Seehecht, sondern auch für die Fischer anderer Arten, da es sich, wie die Kommission, von der spanischen Regierung unwidersprochen, geltend macht, bei der Seehechtfischerei traditionell um Mischfischerei handelt.

25 Nach alledem ist der erste Teil des ersten Klagegrundes zurückzuweisen.

26 Was den zweiten Teil des ersten Klagegrundes angeht, wonach die Kommission ihre Befugnisse überschritten und den Grundsatz der Rechtssicherheit verletzt habe, da die angefochtene Verordnung keine Bestimmungen enthalte, die die Geltungsdauer der streitigen Maßnahmen angäben, so ist festzustellen, dass nichts in dieser Verordnung die Auffassung stützt, dass diese Maßnahmen länger als sechs Monate gelten sollten.

27 Die angefochtene Verordnung ist nämlich ausdrücklich auf Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3760/92 gestützt, in dem es klar heißt, dass die von der Kommission erlassenen Maßnahmen „höchstens für sechs Monate gelten dürfen". In Ermangelung einer Vorschrift, die ausdrücklich etwas anderes besagt — und selbst wenn die Kommission die Dauer der Geltung der angefochtenen Verordnung ausdrücklich hätte angeben müssen —, entspricht diese Dauer, wie die Generalanwältin in Nummer 35 ihrer Schlussanträge festgestellt hat, zwangsläufig einem Zeitraum von sechs Monaten, der vom Inkrafttreten der streitigen Maßnahmen an berechnet wird, da diese Frist die längste Frist ist, die nach der betreffenden Vorschrift der Verordnung Nr. 3760/92, der einzigen Grundlage der angefochtenen Verordnung, zulässig ist.

28 Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass die Kommission für den Erlass der angefochtenen Verordnung zuständig war.

29 Folglich ist der erste Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund

30 Mit seinem zweiten Klagegrund beanstandet das Königreich Spanien die Unterscheidung, die die Kommission in Artikel 2 Absatz 2 der angefochtenen Verordnung zwischen Schiffen mit einer Länge über alles von weniger als 12 m — soweit sie innerhalb von 24 Stunden nach ihrem letzten Auslaufen in den Hafen zurückkehren — und längeren Schiffen getroffen hat. Nach Auffassung der spanischen Regierung ist diese Unterscheidung diskriminierend, da sie die spanische Fischereiflotte stärker beeinträchtige als die Flotten der übrigen Mitgliedstaaten. Aufgrund der großen Entfernung zwischen den spanischen Küsten und den von der angefochtenen Verordnung betroffenen Gebieten für Seehechtfischerei könnten die spanischen Fischer nämlich nur Schiffe mit einer Länge über alles von mehr als 12 m benutzen, die Fahrten von mehr als 24 Stunden unternähmen, während die Fischer der übrigen Mitgliedstaaten, deren Küsten näher an den betreffenden Fanggebieten gelegen seien, ihre Tätigkeit mit Schiffen von einer Länge über alles von weniger als 12 m ausüben und auf diese Weise in den Genuss der in Artikel 2 Absatz 2 vorgesehenen Ausnahme kommen könnten.

31 Insoweit ist zunächst daran zu erinnern, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung oder der Nichtdiskriminierung verlangt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, sofern eine solche Behandlung nicht objektiv gerechtfertigt ist.

32 Im vorliegenden Fall werden Schiffe mit einer Länge über alles von mehr als 12 m anders behandelt als Schiffe mit einer geringeren Länge über alles, soweit diese innerhalb von 24 Stunden nach ihrem letzten Auslaufen in den Hafen zurückkehren. Die Parteien streiten sich sowohl über die Vergleichbarkeit dieser beiden Sachverhalte als auch und vor allem über die Frage, ob diese unterschiedliche Behandlung durch objektive Faktoren gerechtfertigt werden kann.

33 Was den Vergleich der von der angefochtenen Verordnung erfassten Sachverhalte angeht, so befinden sich kleine Schiffe, wie die Kommission vorgetragen hat, objektiv in einer anderen Lage als die übrigen Schiffe. Zum einen sind ihre Fangmöglichkeiten zwangsläufig auf die Küstengewässer beschränkt, da sie im Unterschied zu größeren Schiffen oder Schiffen mit größerer Tonnage im Allgemeinen nicht in der Lage sind, Fanggebiete auf hoher See zu erreichen. Zum anderen ist die Tätigkeit kleiner Schiffe „opportunistisch" in dem Sinne, dass sie diejenigen Fischarten fangen, die in den von ihnen befahrenen Gebieten vorkommen, und dass ihre Fangtätigkeit in der Regel nicht auf eine einzige Fischart gerichtet ist.

34 Folglich befinden sich die kleinen Schiffe insoweit nicht in der gleichen Lage wie die größeren Schiffe.

35 Bezüglich der Rechtfertigung der unterschiedlichen Behandlung der beiden Kategorien von Schiffen durch die angefochtene Verordnung macht die Kommission geltend, dass die Anwendung der in der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Regelung auf kleine Schiffe die betreffenden Unternehmen gezwungen hätte, ihre Schiffe mit Netzen mit einer Maschenöffnung von 100 mm oder mehr auszustatten, was nicht nur erhebliche wirtschaftliche Investitionen der Eigner dieser kleinen Schiffe zur Folge gehabt hätte, sondern auch zu geringeren Fängen anderer Fischarten und damit zu einer Gefährdung des Überlebens der betreffenden Unternehmen hätte führen können. Wäre unter diesen Umständen eine derartige Regelung für kleine Schiffe eingeführt worden, so wäre dies folglich auch im Hinblick auf den vorläufigen Charakter der streitigen Maßnahmen, deren Anwendungsdauer auf sechs Monate beschränkt ist, unverhältnismäßig gewesen.

36 Angesichts dieser sozioökonomischen Faktoren war die in Artikel 2 Absatz 2 der angefochtenen Verordnung zugunsten der kleinen Schiffe vorgesehene Ausnahme

nach Auffassung der Kommission daher objektiv gerechtfertigt, und zwar umso mehr, als der Gesamtumfang der von dieser Kategorie von Schiffen getätigten Seehechtfänge gering sei. Die Kommission macht insoweit geltend, dass diese Fänge höchstens 4 % der Gesamtfänge der betreffenden Art ausmachten.

37 Die spanische Regierung beanstandet die in Artikel 2 Absatz 2 der angefochtenen Verordnung vorgesehene Ausnahme mit der Begründung, dass sie keine technische Grundlage habe, da die Maschenöffnung in keinem Zusammenhang mit der Länge der Schiffe stehe und da die von den kleinen Schiffen getätigten Fänge auch eher geeignet seien, die Erhaltung des Seehechtbestands zu beeinträchtigen, als die Fänge der Schiffe mit einer Länge über alles von mehr als 12 m.

38 Dem ersten Argument der spanischen Regierung kann nicht gefolgt werden. Wie sich aus den Ausführungen der Kommission ergibt, sind nämlich die von ihr angeführten Gründe für die fragliche Ausnahme nicht auf irgendeinen Zusammenhang zwischen der Länge der Schiffe und der Maschenöffnung ihrer Netze gestützt, sondern beziehen sich auf die nachteiligen Folgen, die die umfassende Anwendung der in der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Regelung für die kleinen Schiffe angesichts der besonderen Natur der von ihnen praktizierten Fischerei haben könnte.

39 Was das zweite Argument der spanischen Regierung angeht, so hat diese keinen überzeugenden Beweis zur Stützung ihrer Behauptung vorgelegt, dass die von den Schiffen mit einer Länge über alles von weniger als 12 m getätigten Fänge das Ziel der Erhaltung des Seehechtbestands stärker gefährdeten als die Fänge längerer Schiffe.

40 Zwar hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass sie den Standpunkt der spanischen Regierung teile, dass es in den von den kleinen Schiffen befahrenen Küstengewässern eine stärkere Konzentration von Junghechten gebe als in den von den betreffenden Küsten weiter entfernten Gebieten, doch hat sie auch die in ihren Schriftsätzen vorgebrachte Annahme wiederholt, dass die Seehechtfänge der von der Ausnahme des Artikels 2 Absatz 2 der angefochtenen Verordnung erfassten Schiffe nur einen sehr geringen Teil, nämlich höchstens 4 % der Gesamtfänge dieser Art, ausmachten.

41 Die spanische Regierung hat auf ausdrückliche Befragung zu diesem Punkt in der mündlichen Verhandlung die von der Kommission genannte Prozentzahl bestritten, ist aber nicht in der Lage gewesen, andere Zahlenangaben zu den Seehechtfängen vorzulegen. Sie hat insoweit lediglich erklärt, dass es in Spanien keine Schiffe mit einer Länge von weniger als 12 m gebe, die in den Genuss der fraglichen Ausnahme kommen könnten, und dass daher die Schätzung der von dieser Art von Schiffen getätigten Fänge von dem Staat vorzunehmen sei, unter dessen Flagge sie führen.

42 Unter diesen Umständen ist die Behauptung zurückzuweisen, dass die Fänge der Schiffe mit einer Länge über alles von weniger als 12 m die Erhaltung des Seehechtbestands stärker gefährdeten als die Fänge der größeren Schiffe.

43 Demnach hat die spanische Regierung weder die Auffassung der Kommission, dass die Lage der kleinen Schiffe nicht die gleiche sei wie der der größeren Schiffe, noch die Argumente entkräften können, die die Kommission dafür vorgebracht hat, dass die unterschiedliche Behandlung dieser beiden Kategorien von Schiffen durch objektive Faktoren gerechtfertigt sei. Der spanischen Regierung ist es daher nicht gelungen, die diskriminierende Natur der in Artikel 2 Absatz 2 der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Ausnahme nachzuweisen.

44 Diese Feststellung wird im Übrigen durch eine Reihe ergänzender Informationen gestützt, die sich aus den Verfahrensakten ergeben.

45 Zunächst ist festzustellen, dass die Kommission, indem sie den Anwendungsbereich der Ausnahme auf die kleinen Schiffe beschränkt hat, die innerhalb von 24 Stunden nach ihrem letzten Auslaufen in den Hafen zurückkehren, eine Maßnahme getroffen hat, die gewährleistet, dass der Vorteil der Ausnahme auf die Schiffe beschränkt bleibt, für die die Gründe, die die Ausnahme rechtfertigen, tatsächlich gelten, d. h. auf die Schiffe, deren Fangtätigkeiten zwangsläufig auf die Küstengewässer beschränkt bleiben und die „opportunistische" Fischerei betreiben.

46 Entgegen dem Vorbringen der spanischen Regierung, dass die spanische Flotte von der angefochtenen Verordnung besonders getroffen werde, ist sodann festzustellen, dass die Flotten anderer Mitgliedstaaten sich in einer vergleichbaren Lage wie die spanische Flotte befinden, da die Entfernung zu den von der angefochtenen Verordnung betroffenen Gebieten für sie ebenfalls zu groß ist, als dass die kleinen Schiffe, die unter der Flagge dieser Staaten fahren, in den Genuss der Ausnahme des Artikels 2 Absatz 2 der angefochtenen Verordnung kommen könnten. Wie aus den Verfahrensakten hervorgeht, handelt es sich insbesondere um die belgische und die niederländische Flotte.

47 Schließlich ist festzustellen, dass die spanischen Fischer, die Eigner von Schiffen mit einer Länge über alles von weniger als 12 m sind, auf keinen Fall von den streitigen Maßnahmen betroffen sein könnten, da die angefochtene Verordnung, wie sich sowohl aus ihrem Titel als auch aus ihrem Artikel 1 über ihren räumlichen Anwendungsbereich ergibt, nicht auf die ICES-Gebiete VIII c und IX a und b anwendbar ist, also die Gebiete, die vor den spanischen und den portugiesischen Küsten gelegen sind. Wie die Generalanwältin in den Nummern 48 und 50 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, könnten die kleinen spanischen Schiffe daher in den genannten Gebieten innerhalb der dem Königreich Spanien zugeteilten Quoten auf normale Weise tätig werden.

48 Aus den vorstehenden Gründen ist daher der Klagegrund einer Verletzung des Diskriminierungsverbots in vollem Umfang zurückzuweisen.

Zum dritten Klagegrund

49 Mit seinem dritten Klagegrund macht das Königreich Spanien eine Verletzung der Begründungspflicht nach Artikel 253 EG geltend. Es trägt insoweit vor, dass in den Begründungserwägungen der angefochtenen Verordnung nichts zu den Gründen gesagt werde, die die Kommission dazu veranlasst hätten, zwischen Schiffen mit einer Länge über alles von weniger als 12 m und längeren Schiffen zu unterscheiden, obwohl im vorliegenden Fall kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Maschenöffnung der (Schlepp-)Netze und der Länge über alles der Fischereifahrzeuge bestehe und die in Artikel 2 Absatz 2 dieser Verordnung vorgesehene Ausnahme keine Maßnahme sei, die speziell der Erhaltung des Seehechtbestands nutze.

50 Nach ständiger Rechtsprechung muss zwar die in Artikel 253 EG vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann (vgl. u. a. Urteil Italien/Rat, Randnr. 28, und Urteil vom 11. September 2003 in der Rechtssache C-445/00, Österreich/Rat, Slg. 2003, I-8549, Randnr. 49), doch brauchen in der Begründung nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden. Die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Artikels 253 EG genügt, ist nämlich nicht nur anhand des Wortlauts dieses Rechtsakts zu beurteilen, sondern auch anhand seines Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet. Dies gilt erst recht, wenn die Mitgliedstaaten am Entstehungs-

prozess des streitigen Rechtsakts eng beteiligt waren und daher wissen, auf welchen Gründen er beruht (vgl. u. a. Urteile Italien/Kommission, Randnr. 29, und Österreich/Rat, Randnr. 99, sowie Urteil vom 6. November 2003 in der Rechtssache C-293/00, Niederlande/Kommission, Slg. 2004, I-12775, Randnrn. 55 und 56).

51 Ferner hängt nach ständiger Rechtsprechung der Umfang der Begründungspflicht von der Rechtsnatur der betreffenden Maßnahme ab; bei generellen Rechtsakten kann sich die Begründung darauf beschränken, die Gesamtlage anzugeben, die zum Erlass der Maßnahme geführt hat, und die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihr erreicht werden sollen. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof insbesondere festgestellt, dass es, wenn der angefochtene Rechtsakt den von dem Gemeinschaftsorgan verfolgten Zweck in seinen wesentlichen Zügen erkennen lässt, zu weit ginge, eine besondere Begründung für die einzelnen technischen Entscheidungen zu verlangen (vgl. u. a. Urteile vom 7. November 2000 in der Rechtssache C-168/98, Luxemburg/Parlament und Rat, Slg. 2000, I-9131, Randnr. 62, und vom 9. September 2003 in der Rechtssache C-361/01 P, Kik, Slg. 2004, I-8283, Randnr. 102).

52 Es kann jedoch nicht bestritten werden, dass eben dies hier der Fall ist. Zum einen hat die Kommission in der vierten Begründungserwägung der angefochtenen Verordnung klar deren Zweck und die Mittel, die zur Erreichung dieses Zweckes eingesetzt werden sollen, erläutert.

53 Zum anderen war die spanische Regierung, wie bereits in Randnummer 21 des vorliegenden Urteils festgestellt worden ist, an den Gesprächen und Beratungen, die dem Erlass der angefochtenen Verordnung vorangingen, eng beteiligt, so dass sie sowohl die Gründe, die zum Erlass der Verordnung geführt haben, als auch die Maßnahmen, die die Kommission plante, um den Zusammenbruch des Seehechtbestands aufzuhalten, genau kannte, wobei die Kommission im Übrigen die besonderen Schwierigkeiten berücksichtigt hat, die diese Maßnahmen bestimmten Gruppen von Fischern verursachen konnten.

54 Unter diesen Umständen war die Kommission nicht verpflichtet, in den Begründungserwägungen der angefochtenen Verordnung die Gründe zu erläutern, die die in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung vorgesehene Ausnahme zugunsten der Schiffe mit einer Länge über alles von weniger als 12 m rechtfertigten.

55 Nach alledem ist auch der dritte Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen.

56 Da keiner der drei Klagegründe durchgreift, die das Königreich Spanien zur Stützung seiner Klage vorgebracht hat, ist die Klage in vollem Umfang abzuweisen.

Kosten

57 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs Spanien beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Das Königreich Spanien trägt die Kosten des Verfahrens.

Unterschriften.