SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS NIAL FENNELLY

vom 17. Oktober 1995 *

1. Im vorliegenden Verfahren nach Artikel 169 EG-Vertrag geht es um übermäßige Sardellenfänge durch in Frankreich registrierte Fischereifahrzeuge in den Jahren 1991 und 1992 und um das Versäumnis der französischen Behörden, gegen die Verantwortlichen vorzugehen.

I — Die einschlägige Gemeinschaftsregelung

2. Nach Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen (im folgenden: Verordnung von 1983) [1] besteht der Zweck dieser Regelung in dem

„Schutz der Fanggründe, [der] Erhaltung der biologischen Meeresschätze und [der] Gewährleistung ihrer ausgewogenen Nutzung auf einer dauerhaften Basis unter angemessenen sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen".

Zu den Bestandserhaltungsmaßnahmen, die für die Erreichung dieser Ziele notwendig sind und die der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließt, können nicht nur herkömmliche Mittel wie Schonzeiten und-gebiete oder Vorschriften über Fanggeräte und Mindestgrößen gehören, sondern auch die Festsetzung zulässiger Gesamtfangmengen (Total allowable catches, TAC) für Bestände oder Bestandsgruppen, deren Fang beschränkt werden muß.

3. Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung von 1983 bestimmt:

„Zeigt sich, daß für eine Art oder für verwandte Arten die Fangmenge begrenzt werden muß, so werden die zulässige Gesamtfangmenge je Bestand oder Bestandgruppe, der Anteil der Gemeinschaft hieran sowie gegebenenfalls die den Drittländern zugeteilte Gesamtfangmenge und die besonderen Bedingungen für die Fangtätigkeit jährlich festgelegt."

* Originalsprache: Englisch.

1 — ABl. L 24, S. 1.

Artikel 4 Absatz 1 lautet:

„Der in Artikel 3 genannte Fanganteil der Gemeinschaft wird zwischen den Mitgliedstaaten so aufgeteilt, daß für jeden Mitgliedstaat eine relative Stabilität der Fischereitätigkeit bei jedem der in Betracht gezogenen Bestände gewährleistet wird."

4. Auf der Grundlage der Verordnung von 1983 erließ der Rat die Verordnungen (EWG) Nr. 3926/90 vom 20. Dezember 1990 [2] (im folgenden: Verordnung von 1990) und Nr. 3882/91 vom 18. Dezember 1991 [3] (im folgenden: Verordnung von 1991) zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmengen und entsprechender Fangbedingungen für bestimmte Fischbestände oder Bestandsgruppen (1991 bzw. 1992). In den Artikeln 3 und im Anhang dieser Verordnungen wurden der Französischen Republik Quoten für den Sardellenfang im ICES-Bereich VIII zugeteilt [4]. Sie beliefen sich für die Fischereijahre 1991 und 1992 auf je 3 000 Tonnen. Die Artikel 5 der Verordnungen bestimmten ferner:

„(1) Es ist verboten, Fänge von Beständen, für die TAC oder Quoten festgesetzt worden sind, an Bord zu behalten oder anzulanden, es sei denn, einer der folgenden Fälle liegt vor:

i) Die Fänge sind von Schiffen eines Mitgliedstaats durchgeführt worden, der über eine Quote verfügt, die noch nicht ausgeschöpft worden ist."

5. Weitere Durchführungsbestimmungen für das System der zulässigen Gesamtfangmengen waren in der Verordnung (EWG) Nr. 2241/87 des Rates [5] zur Festlegung bestimmter Maßnahmen zur Kontrolle der Fischereitätigkeit (im folgenden: Verordnung von 1987) [6] enthalten. Ihr Artikel 1 lautete:

„(1) Im Hinblick auf die Einhaltung aller geltenden Vorschriften bezüglich Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen überwacht jeder Mitgliedstaat in seinem Gebiet und in den Meeresgewässern

2 — ABl. L 378, S. 1.

3 — ABl. L 367, S. 1.

4 — Dieser Bereich besteht im wesentlichen aus dem Golf von Biscaya.

5 — ABl. L 207, S. 1.

6 — Die Verordnung von 1987 wurde später durch die Verordnung (EWG) Nr. 3483/88 des Rates (ABl. L 306, S. 2) geändert und ist inzwischen durch die Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 des Rates zur Einführung einer Kontrollregelung für die gemeinsame Fischereipolitik (ABl. L 261, S. 1) ersetzt worden.

unter seiner Hoheitsgewalt oder Gerichtsbarkeit die Ausübung des Fischfangs und der damit zusammenhängenden Tätigkeiten. Er kontrolliert die Fischereifahrzeuge und alle Tätigkeiten, durch deren Überwachung die Durchführung dieser Verordnung nachgeprüft werden kann, einschließlich der Anlandung, des Verkaufs und der Einlagerung von Fisch sowie der Registrierung von Anlandung und Verkäufen.

(2) Stellen die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats als Ergebnis einer gemäß Absatz 1 durchgeführten Überwachung oder Kontrolle fest, daß die bestehenden Vorschriften hinsichtlich der Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen nicht eingehalten worden sind, so leiten sie gegen den Kapitän des betroffenen Schiffs oder gegen jeden anderen Verantwortlichen ein Straf- oder Verwaltungsverfahren ein."

6. Nach Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung von 1987 werden die Fänge von Schiffen, die die Flagge eines Mitgliedstaats führen oder in einem solchen registriert sind, auf dessen Quote angerechnet. Jeder Mitgliedstaat ist daher nach Artikel 9 Absätze 1 und 2 verpflichtet, alle von seinen Schiffen angelandeten Fischfänge zu erfassen und der Kommission vor dem 15. jedes Monats die im Vormonat in seinen Häfen angelandeten Fischmengen, die einer TAC oder Quote unterliegen, mitzuteilen.

7. Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung von 1987 bestimmt:

„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 dieses 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." (Hervorhebung von mir)

Geht bei der Kommission eine Mitteilung über ein vorläufiges Verbot ein, so hat sie nach Artikel 11 Absatz 3 anhand der vorliegenden Angaben den Zeitpunkt festzusetzen, zu dem die Quote des betroffenen Mitgliedstaats als ausgeschöpft gilt, und ihn davon zu unterrichten. Sie kann diesen Zeitpunkt auch von sich aus festsetzen. Die Festsetzung des

Zeitpunkts hat nach Artikel 11 Absatz 3 folgende Wirkung:

„Fischereifahrzeuge, welche die Flagge eines Mitgliedstaats führen oder in einem Mitgliedstaat registriert sind, dürfen eine Art eines Bestands oder einer Bestandsgruppe, die einer Quotenregelung unterliegen, von dem Zeitpunkt an nicht mehr befischen, zu dem die Quote dieses Mitgliedstaats für die Art des betreffenden Bestandes oder der betreffenden Bestandsgruppe als ausgeschöpft gilt; sie dürfen solche Fänge nicht mehr an Bord haben, umladen oder anlanden oder umladen oder anlanden lassen, soweit sie nach dem genannten Zeitpunkt gefischt worden sind."

8. Stellt ein Mitgliedstaat fest, daß eines seiner Fischereifahrzeuge gegen Regeln für die Erhaltung oder Kontrollbestimmungen verstößt, so kann er es gemäß Artikel 11b der Verordnung von 1987 [7] zusätzlichen Kontrollmaßnahmen unterwerfen. Im Rahmen dieser Maßnahmen kann das Schiff überprüft und die Anordnung getroffen werden, daß die in Frage stehenden Fänge nur angelandet werden dürfen, „wenn das Fahrzeug ein vom Registrierungsmitgliedstaat beglaubigtes Dokument an Bord hat, aus dem hervorgeht, daß letzterer das Fahrzeug innerhalb der letzten zwei Monate kontrolliert hat".

7 — Artikel 11b wurde eingefügt durch Artikel 1 Nr. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3483/88 des Rates (ABl. L 306, S. 2).

II — Sachverhalt und Verfahren

A — Sachverhalt

(i) 1991

9. Während die Sardellenquote Frankreichs 3 000 Tonnen betrug, fingen französische Schiffe in dem fraglichen ICES-Bereich zwischen dem 1. Januar und 28. Februar 1991 nach den der Kommission vorliegenden und von der Französischen Republik nicht bestrittenen Zahlen 3 397,2 Tonnen [8] dieses Fischs. Die Französische Republik unternahm gleichwohl nichts, um diese Fänge bis auf weiteres zu untersagen. Als die Kommission infolge von Informationen, die die französischen Behörden ihr verspätet übermittelten, die Lage erkannte, mußte sie von sich aus tätig werden. Sie erließ die Verordnung (EWG) Nr. 1326/91 der Kommission vom 21. Mai 1991 zur Einstellung des Sardellenfanges durch Schiffe unter französischer Flagge (im folgenden: Verordnung der Kommission von 1991), die am 24. Mai 1991 in Kraft trat [9]. Durch Artikel 1 wurden der Fang, das Umladen und das Anlanden von Sardellen im fraglichen Bereich durch „Schiffe, die die französische Flagge führen oder in Frankreich registriert sind," untersagt.

8 — Die Kommission stützt diese Zahl auf ihre am Jahresende vorgenommene Zusammenstellung der ihr von den französischen Behörden mitgeteilten monatlichen Angaben über angelandete Fänge (wobei die erste dieser Mitteilungen erst am 5. Mai 1991 erfolgte).

9 — ABl. L 127, S. 11.

10. Nach Angaben der französischen Behörden gegenüber der Kommission waren bis Ende Mai 1991 bereits 6 020,6 Tonnen Sardellen von französischen Schiffen in Frankreich angelandet worden. Das ist mehr als das Doppelte der fraglichen Quote. Trotzdem wurden die Sardellenfänge, wenn auch in vermindertem Umfang, unter Zuwiderhandlung gegen das in der Verordnung der Kommission von 1991 enthaltene Verbot fortgesetzt, so daß die Gesamtfangmenge für 1991 am Jahresende auf 6 402 Tonnen angestiegen war.

(ii) 1992

11. In ähnlicher, aber sogar noch gravierender Weise wurde die französische Quote für den fraglichen Bereich im Jahr 1992 mißachtet. Obgleich sie (mit angelandeten Fängen von 3 430,4 Tonnen) bereits Ende Februar überschritten worden war, erschöpfte sich das Tätigwerden der französischen Behörden darin, der Kommission auf ihre Bitte um Unterrichtung vom 17. März 1992 mit Schreiben vom 2. April 1992 mitzuteilen, daß sich der Sardellenfang durch französische Schiffe in dem betroffenen Bereich zwischen dem 1. Januar und 29. März 1992 auf 3 473 Tonnen belaufe. Sie unternahmen wiederum nichts, um den Zeitpunkt der mutmaßlichen Quoten-Ausschöpfung festzusetzen oder demgemäß den Fang vorläufig zu untersagen. Die Kommission war erneut gezwungen, den weiteren Fang zu verbieten. Sie erließ die Verordnung (EWG) Nr. 942/92 der Kommission vom 13. April 1992 zur Einstellung des Sardellenfangs durch Schiffe unter französischer Flagge (im folgenden: Verordnung der Kommission von 1992), die am 16. April 1992 in Kraft trat [10]. Der Fang wurde trotzdem fortgesetzt, und bis Ende Juli waren 5 390 Tonnen Sardellen angelandet worden [11].

12. Anschließend (am 3. Juli 1992) gelang es Frankreich, mit Spanien eine Übertragung von 6 000 Tonnen der spanischen Sardellenfangquote für den betroffenen Bereich zu vereinbaren, durch die sich seine ursprüngliche Quote auf 9 000 Tonnen erhöhte. Dies ermöglichte es der Kommission, ihr früheres Verbot am 5. August 1992 aufzuheben [12]. Infolge der förmlichen rechtlichen „Wiedereröffnung" des Fischens stiegen die Fänge bis Ende September auf 8 995,4 Tonnen an. Wiederum wurde von den französischen Behörden kein vorläufiges Verbot weiterer Fänge erlassen. Der Sardellenfang wurde unvermindert fortgeführt und erreichte eine Gesamtmenge von 12 781 Tonnen Ende November und von 14 013 Tonnen am Jahresende.

10 — ABl. L 101, S. 42.

11 — Die Zahl von 5 390 Tonnen ist auf die der Kommission mitgeteilten Monatsangaben gestützt. Nach den endgültigen Zahlen, die für die Kommission erst später verfügbar wurden, waren bis Ende Juli in Wirklichkeit etwa 5 559,4 Tonnen angelandet worden.

12 — Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 2265/92 der Kommission vom 31. Juli 1992 zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 942/92 zur Einstellung des Sardellenfangs durch Schiffe unter französischer Flagge (ABl. L 220, S. 5). In Wirklichkeit war der Fischfang trotz des Verbots natürlich zu keinem Zeitpunkt eingestellt worden.

B — Verfahren

13. Die Kommission leitete die vorgerichtliche Phase des Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 169 am 6. Juni 1993 mit einem förmlichen Schreiben an die französische Regierung ein. Sie führte aus, die Französische Republik habe dadurch, daß sie nicht die notwendigen Maßnahmen ergriffen habe, um die Einhaltung ihrer Sardellenfangquote für den fraglichen Bereich in den Jahren 1991 und 1992 sicherzustellen, gegen ihre Verpflichtungen aus den einschlägigen Verordnungen verstoßen.

14. In ihrer vom 22. Juli 1993 datierenden Antwort auf dieses förmliche Schreiben räumte die französische Regierung ein, daß innerstaatliche Maßnahmen für ein Verbot des betroffenen Fischfangs nicht „zügig" getroffen worden seien, obgleich die Quote ausgeschöpft gewesen sei oder ihre Ausschöpfung unmittelbar bevorgestanden habe. Sie beschränkte ihre weiteren Ausführungen auf zwei Punkte. Erstens verwies sie darauf, daß sie 1992 — mit guten Erfolgsaussichten — mit Spanien über eine Quotenübertragung verhandelt habe, durch die die französische Quote so habe aufgestockt werden sollen, daß sie die Überschreitung der ursprünglichen Quote, die nach der Überschreitung im Jahr 1991 zu erwarten gewesen sei, abgedeckt hätte. Zweitens stellte sie die Wirksamkeit der Quotensystens als Mittel zum Schutz des Sardellenbestands in Frage. Nach ihrer Auffassung bestünde eine effektivere Regelung in einem Fangverbot für bestimmte Gebiete und Zeiten.

15. Da die Kommission diese Antwort als faktisches Anerkenntnis der in ihrem förmlichen Schreiben beschriebenen Vertragsverstöße wertete, übersandte sie der Französischen Republik am 2. Mai 1994 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, die jedoch nicht beantwortet wurde. Die vorliegende Klageschrift ist am 28. Februar 1995 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden. Die in ihr gestellten Anträge stimmen mit den abschließenden Feststellungen in der mit Gründen versehenen Stellungnahme überein.

16. Die Kommission beantragt,

— festzustellen, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 11 Absatz 2 und Artikel 1 der Verordnung von 1987 in Verbindung mit den Artikeln 3 und den Anhängen der Verordnungen von 1990 und 1991 verstoßen hat, daß sie

— den Sardellenfang im ICES-Bereich VIII durch ihre Fischereifahrzeuge nicht bis auf weiteres verboten und dadurch die Einhaltung der ihr für 1991 und 1992 zugeteilten Quoten sichergestellt hat;

— nicht gegen die für Fänge aus diesem Bestand und für damit zusammenhängende Tätigkeiten Verantwortlichen nach den von der Kommission 1991 und 1992 erlassenen Fangverboten vorgegangen ist;

— der Französischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

17. Die Französische Republik hat eine vom 28. April 1995 datierende Klagebeantwortung eingereicht. Die Kommission hat nach Prüfung der Klagebeantwortung eine Erwiderung für nicht erforderlich gehalten. Der Gerichtshof hat nach Artikel 44a der Verfahrensordnung von einer mündlichen Verhandlung abgesehen.

III — Vorbringen der Parteien

A — Vorbringen der Kommission

(i) Unterlassung vorläufiger Maßnahmen

18. Die Kommission führt aus, Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung von 1987 verpflichte die Mitgliedstaaten, eine Überschreitung ihrer Quoten dadurch zu verhindern, daß sie vor deren Ausschöpfung die vorläufigen Fangverbotsmaßnahmen träfen, die erforderlich seien, um eine spätere Überschreitung mit Sicherheit auszuschließen. Die Bezugnahme auf den Zeitpunkt, zu dem die Quote *„als ausgeschöpft gilt"* (Hervorhebung von der Kommission), stelle klar, daß vorbeugend eingeschritten werden müsse, wenn sich eine Ausschöpfung der Quote abzeichne. Diese Verpflichtung sei strikt auszulegen, da jede andere Auslegung die Erreichung der Regelungszwecke, insbesondere die Erhaltung der Fischbestände, unterlaufen würde. Es könne daher nicht als mit dieser Verpflichtung vereinbar angesehen werden, wenn ein Mitgliedstaat mit der Ergreifung von Maßnahmen abwarte, bis seine Quoten ausgeschöpft seien. Diese Auslegung stehe vollkommen in Einklang mit der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes, namentlich mit seinen Urteilen in den Rechtssachen Kommission/Frankreich [13] und Kommission/Niederlande [14].

19. 1991 hätte die Französische Republik spätestens im Februar durch ein vorläufiges Verbot der in Frage stehenden Fänge tätig werden müssen. Da die französischen Behörden solche Schritte nicht unternommen hätten, sei die Kommission zum Erlaß eigener Maßnahmen gezwungen gewesen. Die übermäßigen Sardellenfänge durch französische Schiffe im Jahre 1991 seien daher unmittelbar auf das Versäumnis der französischen Behörden zurückzuführen, geeignete vorläufige Maßnahmen zu ergreifen.

13 — Rechtssache C-62/89 (Slg. 1990, I-925).
14 — Rechtssache C-52/91 (Slg. 1993, I-3069).

20. Auch 1992 hätte die Französische Republik bis spätestens Ende Februar durch den Erlaß vorläufiger Maßnahmen sicherstellen müssen, daß ihre ursprüngliche Quote nicht überschritten werden würde. Ebenso hätte sie im weiteren Verlauf dieses Jahres sofort tätig werden müssen, als deutlich geworden sei, daß die erhöhte Quote vermutlich überschritten werden würde. Die Möglichkeit, von einem anderen Mitgliedstaat eine Quotenübertragung zu erlangen, rechtfertige nicht eine Außerachtlassung der grundlegenden Verpflichtung, die Einhaltung der bereits bestehenden Quote zu gewährleisten.

(ii) Kein Einschreiten gegen Schiffe, mit denen rechtswidrig gefischt werde

21. Hierzu macht die Kommission geltend, nach den Artikeln 1 und 11 Absatz 3 der Verordnung von 1987 und den Artikeln 5 der Verordnungen von 1990 und 1991 sei die Französische Republik verpflichtet gewesen, gegen die für die Mißachtung des Fangverbots Verantwortlichen ein Straf- oder Verwaltungsverfahren einzuleiten. Die Unterlassung derartiger Maßnahmen sei geeignet gewesen, in den Augen derer, die den Fischfang fortgesetzt hätten, den irrigen Glauben oder Eindruck zu bestärken, daß die Verpflichtung, sofort nach der Ausschöpfung der Quote die Fänge einzustellen, für sie in Wirklichkeit keine Geltung habe. Im übrigen habe der Gerichtshof bereits entschieden, daß ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 1 der Verordnung von 1987 verstoße, wenn er gegen Personen, die rechtswidrig Fischfang betrieben, nicht einschreite, obgleich die Verstöße für die Behörden feststellbar gewesen wären [15].

B — Frankreich

22. Die Französische Republik bestreitet in ihrer Klagebeantwortung nicht die mit der Klage begehrten Feststellungen. Ebensowenig wendet sie sich gegen die Rechtsausführungen, mit denen die Kommission diese Feststellungen begründet. Sie beschränkt ihr Vorbringen vielmehr auf zwei Punkte.

23. Sie trägt erstens vor, zwar sei 1991 ein Fangverbot zu spät ergangen, dies sei aber auf Schwächen ihres Systems für die statistische Datenerhebung zurückzuführen, durch die die Quotenüberschreitung den französischen Behörden nicht vor Anfang Mai bekanntgeworden sei. Gestützt auf diese Erkenntnisse, hätten die zuständigen Behörden am 22. Mai 1991 Fernschreiben an die verschiedenen beteiligten Behörden für Schiffahrtsangelegenheiten und an das Zentralkomitee für Seefischerei (Comité central des pêches maritimes) gesandt, mit denen sie diese über ein unmittelbar bevorstehendes Tätigwerden der Kommission zum Verbot weiteren Sardellenfangs unterrichtet und mit der Weiterleitung dieser Information beauftragt hätten [16].

15 — Die Kommission bezieht sich auf das Urteil in der Rechtssache C-64/88 (Kommission/Frankreich, Slg. 1991, I-2727, Randnr. 24).

16 — Tatsächlich hatte die Kommission ihre Verordnung von 1991 (am 21. Mai) bereits erlassen. Allerdings trat diese Verordnung nach ihrem Artikel 2 erst am 24. Mai 1991 in Kraft.

24. Hinsichtlich der von der Kommission begehrten zweiten Feststellung räumt die französische Regierung ein, daß sie gegen die Personen, die für die auch von ihr als rechtswidrig bewerteten Sardellenfänge verantwortlich gewesen seien, in keiner Weise vorgegangen sei. Hiervon sei aber wegen der sehr belasteten sozioökonomischen Lage abgesehen worden, in der sich die Sardellenfischerei damals befunden habe [17]. Diese Situation (in der erhebliche soziale Unruhen, die Besetzung öffentlicher Gebäude und Hafenblockaden zu befürchten gewesen seien) habe die französischen Behörden gezwungen, von einem Einschreiten Abstand zu nehmen. Diese Politik habe es überdies erleichtert, anschließend zwischen ihr und den Sardellenfischern wieder ein Klima des gegenseitigen Vertrauens und des Dialogs über die Notwendigkeit einer sachgerechten Bewirtschaftung der Fischbestände herzustellen.

IV — Rechtliche Prüfung und Ergebnis

25. Die Französische Republik bestreitet nicht, daß sie es sowohl 1991 als auch 1992 versäumt hat, rechtzeitig vorläufige Maßnahmen zum Verbot des in Frage stehenden Sardellenfangs zu ergreifen, als sich die Quote der Ausschöpfung näherte. Artikel 11 Absatz 2 erlegt den Mitgliedstaaten eine klare und eindeutige Verpflichtung auf. Diese ist der identischen Verpflichtung in Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2057/82 des Rates [18] zur Festlegung bestimmter Maßnahmen zur Kontrolle der Fischereitätigkeit von Schiffen der Mitgliedstaaten nachgebildet, die der Gerichtshof bereits in einem früheren von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich ausgelegt hat [19]. Dort hat der Gerichtshof festgestellt, „daß die Mitgliedstaaten gehalten sind, rechtzeitig alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Überschreitung der betreffenden Quoten zu verhindern, damit die Einhaltung der den Mitgliedstaaten zwecks Erhaltung der Fischereiressourcen zugeteilten Quoten sichergestellt wird“ [20]. Daraus ergab sich die weitere Verpflichtung des betroffenen Mitgliedstaats, *„schon vor der Ausschöpfung der Quoten* verbindliche Maßnahmen zu ergreifen, um jede Fangtätigkeit bis auf weiteres zu untersagen“ [21] (Hervorhebung von mir). Generalanwalt Jacobs hat den Grundgedanken dieser Auslegung in seinen Schlußanträgen klar formuliert, als er nach Hervorhebung der zentralen Bedeutung, die den vorläufigen Verboten für die Gewährleistung der Einhaltung der Quoten zukommt, ausführte:

„Eine Auslegung des Artikels 10 Absatz 2, die es den Mitgliedstaaten erlauben würde, mit dem Tätigwerden bis nach der Ausschöpfung der Quote zu warten oder Maßnahmen nicht verbindlicher Art zu ergreifen, wäre unvereinbar mit der Verbindlichkeit der Quoten. Sie würde auch die zugrundeliegende Zielsetzung der Quoten, die Erhaltung knapper Fischereiressourcen, unterlaufen.“ [22]

17 — Die französische Republik beschränkt dieses Vorbringen in zeitlicher Hinsicht ausdrücklich auf das Fischereijahr 1992.

18 — ABl. L 220, S. 1.

19 — Rechtssache C-62/89 (zitiert oben in Fußnote 13).

20 — Ebenda (Randnr. 17 des Urteils).

21 — Ebenda (Randnr. 18 des Urteils).

22 — Ebenda (Nr. 20 der Schlußanträge).

26. Für 1991 führt die französische Regierung ihr Versäumnis, geeignete vorläufige Maßnahmen zu ergreifen, auf Mängel ihres Datenerhebungssystems zurück. Ein ähnlicher Einwand, mit dem geltend gemacht wurde, es sei in der Praxis schwierig, die unmittelbar bevorstehende Ausschöpfung einer Quote vorher zu erkennen, wurde in der vorgenannten Rechtssache erhoben, aber vom Gerichtshof klar mit den Worten zurückgewiesen, daß „sich ein Mitgliedstaat zur Rechtfertigung eines Versäumnisses bei der Einführung eines wirkungsvollen Kontrollmechanismus nicht auf praktische Schwierigkeiten berufen" kann [23].

27. Überdies wurde im vorliegenden Fall auf den Verstoß auch dann nicht angemessen reagiert, als die Überschreitung der Quote offenbar geworden war. Die französische Regierung sandte lediglich ein Fernschreiben an ihre Schiffahrtsbehörden, mit dem sie die Bekanntmachung der Maßnahme anordnete, deren Erlaß durch die Kommission unmittelbar bevorstand, und zwar als direkte Folge des Versäumnisses der Französischen Republik, die Einhaltung der ihr zugeteilten Quote durch ihre Fischereifahrzeuge sicherzustellen. Sowohl angesichts der Eindeutigkeit als auch des Stellenwerts der der Bestandserhaltung dienenden Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung von 1987 ist eine derartige Reaktion als völlig unangemessen anzusehen.

28. Im Jahr 1992 bestand die Haltung der französischen Behörden zur Quoten-Ausschöpfung offenbar darin, sich auf die voraussichtliche Übertragung eines Teils der spanischen Quote zu verlassen. Der Gerichtshof hat indessen bereits entschieden, daß sich die Mitgliedstaaten nicht auf die bloße Möglichkeit eines späteren Quotenaustauschs verlassen dürfen, um sich ihren Verpflichtungen aus Gemeinschaftsvorschriften über die Fischerei zu entziehen:

„Solche Verhandlungen, deren Ausgang ungewiß ist, können die Fortsetzung des Fangs nach Ausschöpfung der Quote nicht 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." [24]

Im vorliegenden Fall war keine dieser Voraussetzungen erfüllt. Im übrigen haben die französischen Behörden nicht einmal verhindert, daß französische Fischereifahrzeuge die nach der Übertragung erhöhte Quote überschritten.

23 — Ebenda (Randnr. 23 des Urteils).

24 — Ebenda (Randnr. 20 des Urteils).

29. Die Feststellungsklage der Kommission ist daher meiner Auffassung nach begründet, was das Versäumnis der Französischen Republik angeht, Maßnahmen für ein vorläufiges Verbot des fraglichen Sardellenfangs zu treffen und dadurch die Einhaltung der ihr für 1991 und 1992 zugeteilten Quoten sicherzustellen.

30. Die Kommission sieht einen weiteren Rechtsverstoß darin, daß die französischen Behörden keine Straf- oder Verwaltungsverfahren gegen diejenigen eingeleitet haben, die für die Fortsetzung des Fangs mit französischen Fischereifahrzeugen trotz Ausschöpfung der französischen Quoten für 1991 und 1992 oder für damit zusammenhängende Tätigkeiten verantwortlich waren. Sie führt zutreffend aus, daß dieses Versäumnis einen klaren Verstoß gegen Artikel 1 in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung von 1987 und den Artikeln 5 der Verordnungen von 1990 und 1991 darstelle. Als „zusammenhängende Tätigkeiten" im Sinne des Vorbringens der Kommission wären die in Artikel 11 Absatz 3 genannten übrigen Hilfstätigkeiten anzusehen. Der Kommission ist meines Erachtens auch darin beizupflichten, daß die Unterlassung wirksamer Strafmaßnahmen zur Ahndung solcher Verstöße die Durchführung der Quotenregelung unterlief. Für 1991 hat die Französische Republik nichts zur Rechtfertigung oder Entschuldigung ihres Versäumnisses vorgetragen. Was das Nichteinschreiten durch die französischen Behörden in diesem Jahr angeht, ist dem Feststellungsantrag der Kommission daher klar stattzugeben.

31. Für 1992 begründet die französische Regierung die Unterlassung jeglicher Maßnahmen zur Erfüllung ihrer einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen (unter Bezugnahme auf ihrer Klagebeantwortung beigefügte Presseberichte) mit der sehr schwierigen sozioökonomische Lage des betroffenen Wirtschaftsbereichs und der Wahrscheinlichkeit, daß es zu sozialen Unruhen und Straftaten gekommen wäre, wenn sie gegen die rechtswidrig fischenden Schiffe eingeschritten wäre. Für mich liegt auf der Hand, daß eine solche Haltung eines Mitgliedstaats bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts nicht hingenommen werden kann. Gemäß Artikel 189 Absatz 2 EG-Vertrag haben Verordnungen allgemeine Geltung; sie sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Artikel 5 EG-Vertrag erlegt den Mitgliedstaaten eine strikte Pflicht zur Zusammenarbeit auf, aufgrund deren sie alle geeigneten Maßnahmen zur Verwirklichung der Vertragsziele zu ergreifen haben.

32. Daraus folgt meines Erachtens, daß die Mitgliedstaaten dort, wo sie mit der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts speziell betraut sind, ihre gesamte öffentliche Verwaltung einschließlich erforderlichenfalls der Polizei einsetzen müssen, um die Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu gewährleisten. Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung von 1987 läßt am Bestehen dieser Verpflichtung keinen Zweifel, überläßt es aber den Mitgliedstaaten, ob sie geeignete und wirksame straf- oder verwaltungsrechtliche Maßnahmen ergreifen. Eine Abschwächung dieser Verpflichtung erscheint denkbar unter ganz ungewöhnlichen Umständen, unter denen ein Mitgliedstaat infolge eines als höhere Gewalt anzusehenden besonderen Ereignisses seinen Pflichten nicht nachzukommen

vermag [25]. Unter den vorliegenden Umständen aber hätte ich, selbst wenn die französische Regierung das bestehende sozioökonomische Klima förmlich als Beleg für „unüberwindliche Schwierigkeiten" im Sinne höherer Gewalt geltend gemacht hätte, erhebliche Zweifel nicht nur hinsichtlich des Beweiswertes von Presseausschnitten für ein solches Verteidigungsmittel, sondern, grundlegender, hinsichtlich der Frage, ob derartige sozioökonomische Umstände es überhaupt rechtfertigen können, daß ein Mitgliedstaat davon absieht, gegen die Mißachtung des Gemeinschaftsrechts durch seine Bürger einzuschreiten [26]. Jedoch wurde ein solches Verteidigungsmittel hier nicht geltend gemacht. Angesichts des unstreitigen Versäumnisses der Französischen Republik, 1992 ihre gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen, ist der Feststellungsantrag der Kommission nach meiner Auffassung somit auch insoweit begründet.

Ergebnis

33. Meines Erachtens sollte der Gerichtshof daher

1) feststellen, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 1 und 11 der Verordnung (EWG) Nr. 2241/87 des Rates in Verbindung mit den Artikeln 3 und den Anhängen der Verordnungen (EWG) Nr. 3926/90 und Nr. 3882/91 des Rates verstoßen hat, daß sie

   — den Sardellenfang im ICES-Bereich VIII durch ihre Fischereifahrzeuge nicht bis auf weiteres verboten und dadurch die Einhaltung der ihr für 1991 und 1992 zugeteilten Quoten sichergestellt hat;

   — es 1991 und 1992 unterlassen hat, nach den von der Kommission in diesen Jahren erlassenen Fangverboten gegen die für den Sardellenfang und für

25 — Vgl. z. B. die Rechtssache 101/84 (Kommission/Italien, Slg. 1985 2629), in der der Gerichtshof im Zusammenhang mit dem Versäumnis Italiens, bestimmte gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebene Datenerhebungen durchzuführen, einen Bombenanschlag auf ein Datenverarbeitungszentrum als Fall höherer Gewalt (zumindest für einen bestimmten, aber nicht unbegrenzt langen Zeitraum) anerkannte.

26 — Ebenda (Randnr. 16 des Urteils).

damit zusammenhängende Tätigkeiten Verantwortlichen wirksame straf- oder verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen;

2) der Französischen Republik die Kosten des Verfahrens auflegen.