URTEIL DES GERICHTSHOFES (Dritte Kammer)

23. März 2006 *

In der Rechtssache C-535/03

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Artikel 234 EG, eingereicht vom High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Vereinigtes Königreich), mit Entscheidung vom 10. Dezember 2003, beim Gerichtshof eingegangen am 19. Dezember 2003, in dem Verfahren

The Queen, auf Antrag von

Unitymark Ltd,

North Sea Fishermen's Organisation

gegen

Department for Environment, Food and Rural Affairs

* Verfahrenssprache: Englisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Rosas sowie der Richter S. von Bahr (Berichterstatter) und A. Borg Barthet,

Generalanwalt: P. Léger,
Kanzler: K. Sztranc, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 17. März 2005,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Unitymark Ltd und der North Sea Fishermen's Organisation, vertreten durch A. Lewis, Barrister, dieser beauftragt von A. Oliver und A. Jackson, Solicitors,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch K. Manji als Bevollmächtigten im Beistand von M. Hoskins, Barrister,

— des Rates der Europäischen Union, vertreten durch T. Middleton und F. Florindo Gijón als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch T. van Rijn und B. Doherty als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Gültigkeit der Nummern 4 Buchstabe b und 6 Buchstabe a des Anhangs XVII der Verordnung (EG) Nr. 2341/2002 des Rates vom 20. Dezember 2002 zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten und entsprechender Fangbedingungen für bestimmte Fischbestände und Bestandsgruppen in den Gemeinschaftsgewässern sowie für Gemeinschaftsschiffe in Gewässern mit Fangbeschränkungen (2003) (ABl. L 356, S. 12), der Nummern 4 Buchstabe b und 6 Buchstabe a desselben Anhangs in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 671/2003 des Rates vom 10. April 2003 (ABL. L 97, S. 11, im Folgenden: geänderter Anhang XVII) sowie von Artikel 1 der Entscheidung 2003/185/EG der Kommission vom 14. März 2003 über die Zuteilung von zusätzlichen Tagen außerhalb des Hafens gemäß Anhang XVII der Verordnung Nr. 2341/2002 an Mitgliedstaaten (ABl. L 71, S. 28) (im Folgenden insgesamt: angefochtene Maßnahmen).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits, in dem sich die Unitymark Ltd (im Folgenden: Unitymark) und die North Sea Fishermen's Organisation (im Folgenden: NSFO) einerseits und das Department for Environment, Food and Rural Affairs andererseits wegen der Gültigkeit zweier von diesem Department erlassener Verordnungen (Orders) zur Anwendung des Anhangs XVII der Verordnung Nr. 2341/2002 und des geänderten Anhangs XVII gegenüberstehen.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

Der Anhang XVII der Verordnung Nr. 2341/2002

3 Der Anhang XVII der Verordnung Nr. 2341/2002 legt fest, wie viele Tage Schiffe mit einer Länge von mindestens 10 Metern, die hauptsächlich oder als Beifang Kabeljau fischen, auf dem Meer zubringen dürfen.

4 Die Nummern 1 und 2 des genannten Anhangs bestimmen den betreffenden Zeitraum, der vom 1. Februar bis 31. Dezember 2003 reicht, und die betroffenen Fanggebiete.

5 Nummer 4 dieses Anhangs definiert die Fanggeräte, darunter

„a) Grundschleppnetze, Zugnetze oder ähnliche gezogene Geräte mit einer Maschengröße von 100 mm oder mehr mit Ausnahme von Baumkurren [im Folgenden: Geräte des Typs 4a]

b) Baumkurren mit einer Maschengröße von 80 mm oder mehr [im Folgenden: Geräte des Typs 4b]

...

e) Grundschleppnetze, Zugnetze oder ähnliche gezogene Geräte mit einer Maschengröße zwischen 70 mm und 99 mm mit Ausnahme von Baumkurren [im Folgenden: Geräte des Typs 4e]."

6 Die Geräte des Typs 4a werden hauptsächlich für den Fang von Kabeljau, die des Typs 4b für den Fang von Plattfischen und die des Typs 4e für den Kaisergranatfang verwendet.

7 Nummer 6 Buchstabe a des Anhangs XVII der Verordnung Nr. 2341/2002 legt in Form einer Tabelle die Zahl der Tage jedes Kalendermonats fest, an denen sich ein Schiff mit einem der unter Nummer 4 definierten Fanggeräte an Bord außerhalb des Hafens aufhalten darf. Im Hinblick auf die Hauptverwendung dieser Geräte lassen sich die maßgebenden Angaben dieser Tabelle wie folgt zusammenfassen:

— neun Tage für Geräte des Typs 4a (die hauptsächlich für den Fang von Kabeljau verwendet werden);

— 15 Tage für Geräte des Typs 4b (die hauptsächlich für den Fang von Plattfischen verwendet werden);

— 25 Tage für Geräte des Typs 4e (die hauptsächlich für den Kaisergranatfang verwendet werden).

8 Nummer 6 Buchstabe b des genannten Anhangs sieht vor, dass die Kommission den Mitgliedstaaten zusätzliche Tage zum Ausgleich für die Fahrtzeit zwischen den Heimathäfen und den Fanggründen und zum Ausgleich für die Anpassung an das neue Fischereiaufwandsystem gewähren kann.

9 Nach Nummer 6 Buchstabe c dieses Anhangs kann die Kommission den Mitgliedstaaten vorübergehend zusätzliche Tage für Schiffe mit Geräten des Typs 4a an Bord gewähren, um die Stilllegungsprogramme in den Jahren 2002 und 2003 für die von den Bestimmungen dieses Anhangs betroffenen Schiffe zu berücksichtigen.

Die Entscheidung 2003/185

10 Die Entscheidung 2003/185 wurde von der Kommission in Anwendung der Verordnung Nr. 2341/2002 erlassen.

11 Artikel 1 dieser Entscheidung, der auf Nummer 6 Buchstabe b des Anhangs XVII der genannten Verordnung beruht, sieht vor, dass die Mitgliedstaaten, um die Rückkehr zum Hafen zum Austausch von Fanggeräten auszugleichen, höchstens zwei zusätzliche Tage je Kalendermonat einräumen können, an denen sich Schiffe mit Geräten des Typs 4a an Bord, die auf den Kabeljaufang spezialisiert sind, außerhalb des Hafens aufhalten dürfen.

12 Artikel 2 dieser Entscheidung setzt für das Vereinigte Königreich die Anzahl der in Nummer 6 Buchstabe c des genannten Anhangs XVII vorgesehenen Tage auf vier fest.

13 Nach Artikel 3 der genannten Entscheidung dürfen die nach Artikel 1 und 2 der Entscheidung eingeräumten zusätzlichen Tage kumuliert werden.

Der geänderte Anhang XVII

14 Die Nummern 4 Buchstabe b und 6 Buchstabe a des geänderten Anhangs XVII unterscheiden sich in ihrem Wortlaut nur unwesentlich von den entsprechenden Nummern des Anhangs XVII der Verordnung Nr. 2341/2002.

15 Nach Nummer 6 Buchstabe c des geänderten Anhangs XVII gelten die nach dieser Nummer eingeräumten zusätzlichen Tage für alle Schiffe, die mit in Nummer 4 dieses Anhangs definierten Fanggeräten ausgestattet sind, und nicht mehr nur für diejenigen, die mit Geräten des Typs 4a ausgestattet und auf den Kabeljaufang spezialisiert sind.

Nationales Recht

16 Das Department for Environment, Food and Rural Affairs hat zwei Verordnungen erlassen, die Verordnung über die Hochseefischerei (Beschränkung der Tage auf See) von 2003 (Sea Fishing [Restriction on Days at Sea] Order 2003) (SI 2003/229), die am 8. Februar 2003 in Kraft getreten ist, und die Zweite Verordnung über die Hochseefischerei (Beschränkung der Tage auf See) von 2003 (Sea Fishing [Restriction on Days at Sea] [N° 2] Order 2003), (SI 2003/1535), die am 7. Juli 2003 in Kraft getreten ist.

17 Nach diesen beiden Verordnungen der Regierung des Vereinigten Königreichs macht sich jeder für ein in diesem Mitgliedstaat registriertes Fischereifahrzeug Verantwortliche strafbar, wenn sich das Schiff an mehr Tagen als in Anhang XVII der Verordnung Nr. 2341/2002 und im geänderten Anhang XVII vorgesehen außerhalb des Hafens aufhält.

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

18 Kläger des Ausgangsverfahrens sind zum einen die Unitymark, eine Gesellschaft mit Sitz in Schottland, die unter Einsatz von mit Baumkurren der Fanggerätgruppe des Typs 4b ausgestatteten Schiffen nach Plattfischen, nämlich Scholle und Seezunge, fischt, und zum anderen die NSFO, eine Organisation, die Fischer vertritt, die hauptsächlich in der Nordsee mit Schiffen wie den von Unitymark eingesetzten und zu den gleichen Zwecken wie diese tätig sind. Diese Kläger haben den High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), gegen das Department for Environment, Food and Rural Affairs zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit der oben genannten Verordnungen (Orders) angerufen, die auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhten, deren Gültigkeit sie bestreiten.

19 Sie wenden sich insbesondere gegen die Zahl der Tage auf See, die mit Baumkurren ausgestatteten Schiffen zugestanden würden, ohne dass zwischen den zwei Kategorien von Geräten unterschieden werde, die unter diesen Schleppnetztyp fielen.

20 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts sind nämlich Baumkurren mit so genannten offenen Netzen (open gear beam trawls) von denen mit so genannten Kettennetzen (chain mat beam trawls) zu unterscheiden. Open-gear-Baumkurren verwende man für den Fang von Plattfischen in Gebieten, in denen der Meeresgrund glatt, sandig und nicht felsig sei und in denen ein Durchpflügen des Grundes nicht erforderlich sei. Chain-mat-Baumkurren, die 20 % der europäischen Baumkurren-Flotte ausmachten und ebenfalls zum Fang von Plattfischen dienten, funktionierten hingegen so, dass sie über den felsigen Meeresgrund schabten und so Fische aufscheuchten, die sich in das Netz flüchteten.

21 Die Unitymark und die von der NSFO vertretenen Fischer verwenden ausschließlich Schiffe, die mit Open-gear-Baumkurren ausgerüstet sind.

22 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts sind zwischen den Parteien des Ausgangsverfahrens bestimmte Tatsachen unstreitig.

23 Zunächst wiesen die Schiffe, die mit Open-gear-Baumkurren ausgerüstet seien, die geringsten Kabeljau-Beifänge aller Fischfangmethoden auf, die in der Nordsee von mehr als 10 Meter langen Schiffen angewandt würden. Diese Fänge lägen deutlich unter denen der Schiffe, die mit Geräten ausgestattet seien, die es ihnen erlaubten, hauptsächlich nach Kaisergranat zu fischen, sowie unter denen der Schiffe, die mit Chain-mat-Baumkurren ausgestattet und auf den Fang von Plattfischen spezialisiert seien.

24 Sodann liege die Kabeljau-Beifangquote der englischen und walisischen Schiffe mit Baumkurren nur bei 0,6 %, während sie im Durchschnitt aller in dem betroffenen Gebiet mit Baumkurren ausgestatteten Schiffe bei ungefähr 9 % liege. Dieser Unterschied erkläre sich u. a. durch die bedeutenderen Fänge der niederländischen Schiffe, die in größerem Umfang Chain-mat-Baumkurren verwendeten. Im Übrigen mache der Kabeljaufang bei Schiffen, die hauptsächlich nach Kaisergranat fischten, ungefähr 20 % ihres Gesamtfangs aus.

25 Schließlich hätten die Beschränkungen des Fischereiaufwands, die in der Gemeinschaftsverordnung vorgesehen seien, ernste Auswirkungen auf die wirtschaftliche Rentabilität des Fischfangs mit Open-gear-Baumkurren. Sie erlaubten nämlich den betroffenen Schiffen nicht, ihre Fangquoten bei Seezunge und Scholle auszuschöpfen. Die Unitymark stehe kurz davor, ihre Tätigkeit einzustellen, und anderen Fischereiunternehmen drohe das gleiche Schicksal.

26 Das vorlegende Gericht fügt hinzu, dass nach Auffassung der Unitymark und der NSFO die Fischer, die Open-gear-Baumkurren verwendeten, zu denen gehörten, bei denen die Zahl der Tage auf See am stärksten eingeschränkt worden sei, obwohl diese Fischerkategorie auf die Kabeljaubestände, verglichen mit den anderen Kategorien, den geringsten Einfluss habe.

27 Daher hat der High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Sind

— Anhang XVII Nummer 4 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2341/2002 und der Teil von Nummer 6 Buchstabe a, der auf Nummer 4 Buchstabe b Bezug nimmt, und/oder

— Anhang XVII Nummer 4 Buchstabe b in der durch die Verordnung Nr. 671/2003 geänderten Fassung und der Teil von Nummer 6 Buchstabe a, der auf Nummer 4 Buchstabe b Bezug nimmt, und/oder

— Artikel 1 der Entscheidung 2003/185, soweit es die Kommission ablehnt, gemäß Anhang XVII Nummer 6 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2341/2002 die Zahl der Tage auf See, die Schiffen mit in Nummer 4 Buchstabe b dieses Anhangs genannten Fanggeräten an Bord zur Verfügung steht, um zwei Tage zu verlängern,

rechtswidrig, soweit sie auf Open-gear-Baumkurrenkutter angewandt werden, weil sie

a) gegen die Artikel 33 EG (früher 39 EG-Vertrag) und 34 EG (früher 40 EG-Vertrag) verstoßen,

b) gegen die Artikel 28 EG (früher 30 EG-Vertrag) und 29 EG (früher 34 EG-Vertrag) verstoßen,

c) unverhältnismäßig sind,

d) diskriminierend sind und/oder

e) gegen die Grundfreiheit, ein Gewerbe zu betreiben, verstoßen?

Zur Vorlagefrage

Vorbemerkungen

28 Das vorlegende Gericht bittet den Gerichtshof um Prüfung der Gültigkeit der angefochtenen Maßnahmen im Hinblick auf die Artikel des EG-Vertrags über die gemeinsame Agrarpolitik und die Warenverkehrsfreiheit, auf die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung sowie auf die Freiheit zur Ausübung eines Gewerbes.

29 Die beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen betreffen jedoch im Wesentlichen die Vereinbarkeit der angefochtenen Maßnahmen mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung.

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

30 Die Unitymark und die NSFO betonen, sie bestritten keineswegs, dass der Rat der Europäischen Union gezwungen sei, Maßnahmen zu erlassen, um insbesondere durch Beschränkung der Zahl der Tage auf See der betreffenden Schiffe auf den sehr starken Rückgang der Kabeljaubestände zu reagieren.

31 Sie räumen außerdem ein, dass der Rat auf dem Gebiet über ein weites Ermessen verfüge. Dieses Ermessen erlaube diesem Organ allerdings nicht, unter Verkennung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung jede beliebige Verordnung zu erlassen. Nach Auffassung der Unitymark und der NSFO sind die Eingriffe in diese beiden Grundsätze für mit Open-gear-Baumkurren ausgestattete Schiffe so schwerwiegend, dass sie zur Ungültigkeit der angefochtenen Maßnahmen führen.

32 Zur Verhältnismäßigkeit machen die Unitymark und die NSFO geltend, dass es in Anbetracht der geringen Kabeljaumenge, die von mit Baumkurren ausgestatteten Schiffen und insbesondere von denen, die offene Netze verwendeten, gefangen würden, nicht nötig sei, die Tage auf See zu beschränken, oder zumindest nicht auf derart drastische Weise. Die angefochtenen Maßnahmen seien also in Bezug auf das verfolgte Ziel unverhältnismäßig.

33 Diese Maßnahmen seien außerdem zunächst im Hinblick auf die Situation der Schiffe unverhältnismäßig, die mit anderen Fanggeräten, insbesondere solchen des Typs 4a, ausgestattet und auf den Kabeljaufang spezialisiert seien. Denn wenn man die zusätzlichen Tage berücksichtige, die durch die Entscheidung 2003/185 zugewiesen würden, würden diesen Schiffen 15 Tage auf See gewährt, d. h. die gleiche Zahl Tage, die Schiffen gewährt werde, die mit Baumkurren, insbesondere solchen mit offenen Netzen, ausgestattet seien, die jedoch wesentlich weniger Kabeljau fingen.

34 Sodann seien diese Maßnahmen im Hinblick auf die Situation der Schiffe unverhältnismäßig, die mit Fanggeräten des Typs 4e ausgestattet und auf den Kaisergranatfang spezialisiert seien. Nach Auffassung der Unitymark und der NSFO würden diesen Schiffen, obwohl sie viel mehr Kabeljau als mit Baumkurren ausgestattete Schiffe fingen, zehn weitere Tage auf See gewährt, nämlich 25 Tage.

35 Schließlich hätte zwischen Schiffen, die mit Open-gear-Baumkurren ausgestattet seien, und solchen, die mit Chain-mat-Baumkurren ausgestattet seien, unterschieden werden müssen. Allein Letztere fingen eine bedeutende Menge Kabeljau. In der Sitzung haben die Unitymark und die NSFO auf Tabellen verwiesen, die der Rat als Anlage zu seinen schriftlichen Erklärungen vorgelegt hat. Daraus gehe hervor, dass auf mit Open-gear-Baumkurren ausgestattete Schiffe nur 1,06 % des gesamten 2002 angelandeten Kabeljaufangs entfalle, während die mit Chain-mat-Baumkurren ausgestatteten Schiffe 10,6 % gefangen hätten.

36 Die Unitymark und die NSFO betonen, dass die Tabellen den Unterschied zwischen diesen beiden Gerätetypen klar aufzeigten, weil sie Baumkurren mit einer Maschengröße von 80 bis 99 mm und solche mit einer Maschengröße über 100 mm aufführten. Die engeren Maschengrößen entsprächen den Chain-mat-Baumkurren, während die weiteren Maschengrößen für solche Baumkurren typisch seien, die mit offenen Netzen arbeiteten.

37 Daraus folge, dass die Schiffe, die mit Open-gear-Baumkurren ausgestattet seien, offenkundig diskriminiert würden sowohl gegenüber den Schiffen, die auf den Fang von Kabeljau spezialisiert seien, als auch gegenüber denjenigen, die auf den Kaisergranatfang spezialisiert seien, oder denen, die Chain-mat-Baumkurren verwendeten.

38 Die Unitymark und die NSFO fügen hinzu, dass die angebliche Notwendigkeit, auch die Plattfischbestände zu schützen, nicht relevant sei, weil die Fischer, die diese Fische fingen, selbst nicht einmal die Quoten erreichen könnten, die ihnen vor Erlass der angefochtenen Maßnahmen gewährt worden seien.

39 Der Rat hätte andere Maßnahmen erlassen müssen, die in geringerem Maß die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung beeinträchtigten. Es hätte genügt, die Zahl der Tage, die den auf den Kaisergranatfang spezialisierten Schiffen gewährt werde, um einen Tag zu verringern, oder auch die Zahl der Tage auf See für die Schiffe mit einer Länge unter 10 Metern zu begrenzen.

40 Die Regierung des Vereinigten Königreichs, der Rat und die Kommission erinnern daran, dass das Ermessen des Gemeinschaftsgesetzgebers auf dem fraglichen Gebiet sehr weit sei und dass der Gerichtshof nur prüfen könne, ob die erlassene Regelung zur Erreichung des angestrebten Zieles offenkundig ungeeignet sei.

41 Im Hinblick auf den Ernst des Problems, dem die Gemeinschaft gegenüberstehe, nämlich der Gefahr der Vernichtung der Kabeljaubestände, sei es erforderlich und dringend, Maßnahmen zu ergreifen, um diese Bestände zu schützen und wieder aufzubauen. Die angefochtenen Maßnahmen seien auf der Grundlage wissenschaftlicher Berichte erlassen worden und beachteten in vollem Umfang die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung.

42 Zur Verhältnismäßigkeit stellen die Regierung des Vereinigten Königreichs, der Rat und die Kommission klar, dass die angefochtenen Maßnahmen keiner rein mathematischen Logik folgten. Sonst hätten die auf den Fang von Kabeljau spezialisierten Fischer, die für den Großteil dieser Fänge verantwortlich seien, den wesentlichen Teil, wenn nicht sogar die Gesamtheit der Beschränkungen tragen müssen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe es jedoch aus sozialen und wirtschaftlichen Gründen für wichtig erachtet, das ganze Gewicht der Kabeljauschutzmaßnahmen nicht allein den auf dessen Fang spezialisierten Fischern durch ein für diese Tätigkeit verhängtes Moratorium aufzuerlegen. Da die Kabeljaufänge nicht nur den Schiffen zuzurechnen seien, die hierauf spezialisiert seien, sondern auch andere Fischer, insbesondere die von Plattfischen, in signifikantem Umfang Kabeljau fingen, habe der Gemeinschaftsgesetzgeber die Auffassung vertreten, dass es vorzuziehen sei, die Verringerung des Fischereiaufwands zwischen all diesen Wirtschaftsteilnehmern dadurch aufzuteilen, dass die Zahl ihrer Tage auf See beschränkt werde.

43 Die Verringerung des Fischereiaufwands entfalle größtenteils auf die Fischer, die auf den Kabeljaufang spezialisiert seien und für die die Zahl der Tage auf See um 60 % herabgesetzt worden sei. Bei den mit Baumkurren ausgestatteten Schiffen, die 11,3 % des angelandeten Kabeljaus fingen, sei diese um 40 % verringert worden.

44 Nach Auffassung der Regierung des Vereinigten Königreichs, des Rates und der Kommission gehen die Unitymark und die NSFO zu Unrecht davon aus, dass den Kabeljaufischern ebenso viele Tage auf See gewährt würden wie den Fischern von Plattfischen, nämlich 15 Tage. Wenn den Fischern des Vereinigten Königreichs, die auf den Fang von Kabeljau spezialisiert seien, erlaubt werde, 15 Tage auf See zu verbringen, geschehe dies in Anwendung von Nummer 6 Buchstaben b und c des Anhangs XVII der Verordnung Nr. 2341/2002, und dies trage besonderen Situationen Rechnung. Um einen Ausgleich dafür zu schaffen, dass die Kabeljaufischer zum Wechsel der Fanggeräte zum Hafen zurückkehren müssten, würden ihnen zwei zusätzliche Tage gewährt, die keine Fangtage seien. Außerdem seien ihnen vier zusätzliche Tage gewährt worden, um Programmen zur Stilllegung von auf den Fang von Kabeljau spezialisierten Schiffen Rechnung zu tragen. Die Verordnung habe nämlich erlaubt, dass die Verringerung der Gesamtzahl der nach Kabeljau fischenden Schiffe in der Zuweisung zusätzlicher Tage auf See für die verbleibenden Schiffe Ausdruck finde. Der von Unitymark und NSFO angestellte Vergleich beruhe also auf einer unzutreffenden Grundlage.

45 Was die auf den Kaisergranatfang spezialisierten Schiffe anbelangt, machen die genannte Regierung und die beiden Organe geltend, dass die wissenschaftlichen Berichte keine signifikante Verbindung zwischen dem Kaisergranatfang und der Verringerung der Kabeljaubestände aufgezeigt hätten, während eine solche Verbindung im Fall der Plattfische aufgedeckt worden sei. Darüber hinaus sei keine Gefahr einer Verringerung der Kaisergranatbestände festgestellt worden, während ein solches Risiko für die Plattfische offenkundig geworden sein. Schließlich berücksichtigten die angefochtenen Maßnahmen den Umstand, dass es für Kabeljaufischer leichter sei, sich auf den Kaisergranatfang als auf den Fang von Plattfischen umzustellen.

46 Zum Vergleich mit den Schiffen, die mit Chain-mat-Baumkurren ausgestattet sind, haben die Regierung des Vereinigten Königreichs, der Rat und die Kommission in der Sitzung ausgeführt, dass die Angaben, die von der Unitymark und der NSFO über den in Randnummer 36 des vorliegenden Urteils genannten Zusammenhang zwischen der Maschengröße der Baumkurren und den beiden bestehenden Kategorien dieser Art von Schleppnetzen gemacht worden seien, niemals zuvor vorgebracht worden seien.

47 Schließlich führen die Regierung des Vereinigten Königreichs, der Rat und die Kommission aus, dass die angebliche Alternativmaßnahme, die darin bestehe, die Zahl der Tage auf See der Schiffe mit einer Länge unter 10 Metern herabzusetzen, in Anbetracht der sehr großen Zahl dieser Schiffe und der Schwierigkeit, wenn nicht sogar der Unmöglichkeit, die Anwendung dieser Maßnahme zu kontrollieren, nicht realistisch sei.

48 Folglich seien die angefochtenen Maßnahmen nicht ungültig.

Antwort des Gerichtshofes

Zur Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit und der Freiheit zur Ausübung eines Gewerbes

49 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Fragen des vorlegenden Gerichts, die sich auf die Warenverkehrsfreiheit und die Freiheit zur Ausübung eines Gewerbes beziehen, im vorliegenden Fall nicht getrennt geprüft werden müssen.

50 Was die Warenverkehrsfreiheit betrifft, bestreiten die Parteien nicht die Notwendigkeit von Rechtsvorschriften, die zeitweilig den Kabeljaufang anhand der unterschiedlichen Kategorien von Fischern beschränken, um zu verhindern, dass sich auf lange Sicht die Bestände dieses Fisches erschöpfen. Der Gerichtshof hat bereits in Bezug auf Maßnahmen, die auf kurze Sicht die Fischmengen vermindern, mit denen die Mitgliedstaaten untereinander handeln können, auf lange Sicht aber einen optimalen Ertrag der Fischerei sicherstellen und daher diesen Handel erhöhen sollen, entschieden, dass solche Maßnahmen nicht in den Geltungsbereich von Artikel 29 EG über die Warenverkehrsfreiheit fallen (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 16. Juni 1987 in der Rechtssache 46/86, Romkes, Slg. 1987, 2671, Randnr. 24).

51 Folglich sind, da das vorlegende Gericht keine besonderen Gründe nennt, weswegen die angefochtenen Maßnahmen den Handel beeinträchtigen sollen, mit Ausnahme derer, die sich aus der zeitweiligen Beschränkung des Fischereiaufwands ergeben, diese Maßnahmen nicht im Hinblick auf Artikel 29 EG zu prüfen.

52 Was die Freiheit zur Ausübung eines Gewerbes betrifft, so hat der Gerichtshof diese Freiheit anerkannt (vgl. insbesondere Urteil des Gerichtshofes vom 17. Oktober 1995 in der Rechtssache C-44/94, Fishermen's Organisations u. a., Slg. 1995, I-3115, Randnr. 55), doch hat das vorlegende Gericht, wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen hervorhebt, nichts dafür angeführt, dass in diese Freiheit anders als durch die eventuelle Beeinträchtigung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung eingegriffen worden wäre, die im Folgenden geprüft werden, so dass auch dieser Aspekt der Frage keiner getrennten Prüfung bedarf.

Zur Beeinträchtigung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit

53 Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der im vorliegenden Fall eng mit Ersterem verbunden ist, gehören zu den

allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts und kommen im Agrarsektor, zu dem die Fischerei gehört, in Artikel 34 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG zum Ausdruck.

54 Diese Bestimmung überträgt dem Gemeinschaftsgesetzgeber die Aufgabe, die in Artikel 33 EG genannte gemeinsame Agrarpolitik durchzuführen, u. a. um der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten und die Versorgung sicherzustellen, wobei jede Diskriminierung zwischen Herstellern der Gemeinschaft ausgeschlossen ist.

55 Nach ständiger Rechtsprechung verfügt der Gemeinschaftsgesetzgeber auf diesem Gebiet über ein weites Ermessen, das der politischen Verantwortung, die ihm die Artikel 34 EG bis 37 EG übertragen, entspricht. Folglich hat sich die richterliche Kontrolle auf die Prüfung der Frage zu beschränken, ob die betreffende Maßnahme nicht mit einem offensichtlichen Irrtum oder einem Ermessensmissbrauch behaftet ist oder ob die betreffende Behörde die Grenzen ihres Ermessens nicht offensichtlich überschritten hat (Urteile des Gerichtshofes vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache C-189/01, Jippes u. a., Slg. 2001, I-5689, Randnr. 80, und vom 9. September 2004 in der Rechtssache C-304/01, Spanien/Kommission, Slg. 2004, I-7655, Randnr. 23).

56 In Bezug auf dieses Ermessen hat der Gerichtshof entschieden, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit es erfordert, dass die von einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung eingesetzten Mittel zur Erreichung des angestrebten Zieles geeignet sein müssen und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen dürfen (vgl. u. a. Urteile vom 11. Juli 2002 in der Rechtssache C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, Slg. 2002, I-6453, Randnr. 59, vom 14. Dezember 2004 in der Rechtssache C-210/03, Swedish Match, Slg. 2004, I-11893, Randnr. 47, vom 6. Dezember 2005 in den Rechtssachen C-453/03, C-11/04, C-12/04 und C-194/04, ABNA u. a., Slg. 2005, I-10423, Randnr. 68, und vom 10. Januar 2006 in der Rechtssache C-344/04, IATA und ELFAA, Slg. 2006, I-403, Randnr. 79).

57 Was die gerichtliche Kontrolle der Einhaltung dieses Grundsatzes angeht, so kann angesichts des weiten Ermessens, über das der Gemeinschaftsgesetzgeber auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik verfügt, die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme nur dann beeinträchtigt sein, wenn diese Maßnahme zur Erreichung des Zieles, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist (vgl. Urteile vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88, Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnr. 14, vom 5. Oktober 1994 in den Rechtssachen C-133/93, C-300/93 und C-362/93, Crispoltoni u. a., Slg. 1994, I-4863, Randnr. 42, Jippes u. a., Randnr. 82, und IATA und ELFAA, Randnr. 80).

58 Daher hat der Gerichtshof zu prüfen, ob die angefochtenen Maßnahmen offensichtlich ungeeignet waren.

59 Aus den dem Gerichtshof unterbreiteten und insbesondere in den Randnummern 23 bis 26 sowie 35 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Angaben wird deutlich, dass die mit Open-gear-Baumkurren ausgestatteten Schiffe im Verhältnis zu der von ihnen gefangenen Kabeljaumenge deutlich stärker durch die Maßnahmen zur Beschränkung des Fischereiaufwands belastet wurden als Schiffe mit anderen Fanggeräten.

60 Um die Geeignetheit dieser Maßnahmen zu beurteilen, ist festzustellen, dass der Rat es vorgezogen hat, die Verringerung des Fischereiaufwands auf alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer aufzuteilen, anstatt für die Tätigkeit der Fischer, die hauptsächlich Kabeljau fangen, ein Moratorium zu verhängen. Hierbei war er bestrebt, einem der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik zu entsprechen, nämlich der Aufrechterhaltung einer angemessenen Lebenshaltung für alle betroffenen Fischer. Diese Entscheidung des Gesetzgebers ist als solche nicht zu beanstanden, sofern sie nicht durch den Erlass der angefochtenen Maßnahmen darauf hinausläuft, in unverhältnismäßiger Weise und ohne objektive Rechtfertigung eine andere Gruppe Fischer zu benachteiligen.

61 Nach Auffassung der Unitymark und der NSFO erlauben die genannten Maßnahmen es Plattfisch-Fischern, die Open-gear-Baumkurren verwenden, nicht, die ihnen zugeteilten Plattfisch-Quoten auszuschöpfen, und beeinträchtigen somit die Überlebensfähigkeit ihrer Tätigkeiten. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hätte ihrer Ansicht nach eine derartige Auswirkung durch eine Unterscheidung zwischen den beiden Baumkurren-Kategorien, nämlich denen, die mit Kettennetzen arbeiten, und denen, die mit offenen Netzen arbeiten, vermeiden können.

62 Dieser Argumentation, wonach es keinen Anlass gegeben habe, die Zahl der Tage auf See der Plattfisch-Fischer zum Schutz der Bestände dieser Fische zu verringern, weil die britischen Fischer schon vor der Einführung der Verordnung Nr. 2341/2002 nicht die ihnen zugeteilten Quoten hätten erreichen können, kann nicht gefolgt werden. Diese Umstände sind nämlich in Bezug auf den Schutz der Kabeljaubestände nicht entscheidend. Außerdem ist im vorliegenden Fall nicht vorgebracht worden, dass alle von den angefochtenen Maßnahmen betroffenen Plattfisch-Fischer nicht die ihnen zugeteilten Quoten erreichen konnten.

63 Ferner bedeutet der Umstand, dass eine bestimmte Gruppe stärker als eine andere von einer Maßnahme mit Verordnungscharakter betroffen ist, nicht zwangsläufig, dass diese unverhältnismäßig oder diskriminierend wäre, wenn sie darauf abzielt, global ein Problem von allgemeinem Interesse zu regeln.

64 In Anbetracht der nicht zu vernachlässigenden Mengen Kabeljau, die von der Gesamtheit der mit Baumkurren ausgestatteten Schiffe gefangen werden und die ungefähr 11 % des Gesamtvolumens des angelandeten Kabeljaus ausmachen, erscheint die signifikante Begrenzung der Tage auf See, die diesen Schiffen auferlegt wird, als solche nicht offensichtlich ungeeignet.

65 Sodann ist zu prüfen, ob die angefochtenen Maßnahmen nicht Fischer, die unterschiedliche Arten von Fanggeräten verwenden, ungleich behandeln; dazu ist in erster Linie die Lage der Fischer, die Schiffe mit Open-gear-Baumkurren verwenden, mit der der Fischer zu vergleichen, die Schiffe mit Chain-mat-Baumkurren verwenden.

66 Insoweit ist nicht ersichtlich, dass die zu der Zeit, als die angefochtenen Maßnahmen erlassen wurden, verfügbaren wissenschaftlichen Berichte zwischen diesen beiden Gerätetypen unterschieden hätten. Vielmehr geht aus den dem Gericht vorliegenden Akten hervor, dass die Baumkurren in ihrer Gesamtheit dargestellt wurden. Außerdem waren die Zahlen aus dem Jahr 2002 in den Anlagen der Erklärungen des Rates, auf die sich die Unitymark und die NSFO in der Sitzung vor dem Gerichtshof berufen haben, beim Erlass von Anhang XVII der Verordnung Nr. 2341/2002 noch nicht verfügbar.

67 Unter diesen Voraussetzungen und im Licht der in Randnummer 64 des vorliegenden Urteils angestellten Erwägungen ist festzustellen, dass die angefochtenen Maßnahmen nicht Fischer, die Open-gear-Baumkurren verwenden, gegenüber solchen diskriminieren, die Chain-mat-Baumkurren verwenden.

68 Es bleibt zu prüfen, ob die angefochtenen Maßnahmen im Hinblick auf die Zahl der Tage diskriminierend sind, die Fischern, die hauptsächlich Kabeljau fangen, solchen, die hauptsächlich Kaisergranat fangen, und solchen, die Schiffe mit einer Länge unter 10 Metern verwenden, gewährt werden.

69 In Bezug auf die erste Kategorie von Fischern ist festzustellen, dass sich die Rüge nicht auf die Zuteilung eines Grundstocks von neun Tagen bezieht, sondern auf die sechs zusätzlichen Tage, die Schiffe des Vereinigten Königreichs, die diese Art des Fischfangs betreiben, erhalten haben.

70 Hierzu ist festzustellen, dass die zusätzlichen Tage, die Fischern durch die Entscheidung 2003/185 auf der Grundlage von Nummer 6 Buchstaben b und c des Anhangs XVII der Verordnung Nr. 2341/2002 zugeteilt worden sind, wegen besonderer, in diesen Bestimmungen genannter Situationen zugewiesen wurden. Was die zwei zusätzlichen Tage angeht, die in Nummer 6 Buchstabe b zum Ausgleich der Fahrtzeit zwischen den Heimathäfen und den Fanggründen vorgesehen sind, so ist nicht ersichtlich, dass die Regierung des Vereinigten Königreichs oder die Plattfisch-Fischer der Kommission mitgeteilt hätten, dass hierfür nicht nur bei den auf den Fang von Kabeljau spezialisierten Schiffen, sondern auch bei den nach Plattfischen fischenden ein Bedarf bestehen könne. Was die Zuteilung zusätzlicher Tage gemäß Nummer 6 Buchstabe c des Anhangs XVII der Verordnung Nr. 2341/2002 für Fischer betrifft, die auf den Fang von Kabeljau spezialisierte Schiffe verwenden, so würde sie sich durch die Stilllegungsprogramme für diese Schiffe erklären, mit denen eine allgemeine Verringerung dieser Fischereitätigkeit einhergeht.

71 Daraus folgt, dass die Zahl der Tage auf See, die den Fischern gewährt werden, deren Schiffe mit Fanggeräten des Typs 4b ausgestattet und die auf den Fang von Plattfischen spezialisiert sind, auch nach Berücksichtigung der zusätzlichen Tage, die gemäß Nummer 6 Buchstaben b und c des Anhangs XVII der Verordnung Nr. 2341/2002 zugeteilt werden, nicht als offensichtlich unverhältnismäßig im Vergleich zu der Zahl der Tage auf See erscheint, die den Fischern gewährt werden, deren Schiffe mit Fanggeräten des Typs 4a ausgestattet und die auf den Fang von Kabeljau spezialisiert sind.

72 Was den Vergleich mit den Kaisergranat-Fischern betrifft, so ist festzustellen, dass die dem Gerichtshof hierzu unterbreiteten Angaben im Hinblick auf die Bedeutung

der Kabeljaufänge dieser Fischer, das Bestehen eines Risikos für den Erhalt des Kaisergranats oder auch die Möglichkeit für die Kabeljau-Fischer, sich eher auf den Fang von Kaisergranat als auf den von Plattfischen umzustellen, widersprüchlich sind.

73 Jedenfalls geht aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten nicht hervor, dass die Bemerkungen der Unitymark und der NSFO in Bezug auf eine unterschiedliche Behandlung der Plattfisch-Fischer und der Kaisergranat-Fischer dem Gemeinschaftsgesetzgeber vor Erlass der angefochtenen Maßnahmen unterbreitet worden wären.

74 Folglich erweist sich die Diskrepanz zwischen der Zahl der den Kaisergranat-Fischern gewährten und der den Plattfisch-Fischern zugeteilten Tage, selbst wenn sie beträchtlich erscheinen mag, insbesondere in Anbetracht der Informationen, über die der Gemeinschaftsgesetzgeber zur Zeit des Erlasses der Verordnung Nr. 2341/2002 verfügen konnte, nicht als offensichtlich ungeeignet.

75 Was schließlich die Fischer betrifft, die Schiffe mit einer Länge unter 10 Metern verwenden, so ist festzustellen, dass die besonders große Zahl dieser Schiffe dazu angetan war, Kontrollen besonders zu erschweren, und die Entscheidung des Gemeinschaftsgesetzgebers rechtfertigen konnte, die Zahl der Tage auf See der Fischer, die andere Schiffstypen verwenden, zum Schutz der Kabeljaubestände zu beschränken.

76 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die angefochtenen Maßnahmen nicht offenkundig ungeeignet waren.

77 Daraus folgt, dass die Prüfung der Vorlagefrage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der angefochtenen Maßnahmen beeinträchtigen könnte.

Kosten

78 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt:

Die Prüfung der Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit

— **der Nummern 4 Buchstabe b und 6 Buchstabe a des Anhangs XVII der Verordnung (EG) Nr. 2341/2002 des Rates vom 20. Dezember 2002 zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten und entsprechender Fangbedingungen für bestimmte Fischbestände und Bestandsgruppen in den Gemeinschaftsgewässern sowie für Gemeinschaftsschiffe in Gewässern mit Fangbeschränkungen (2003),**

— **der Nummern 4 Buchstabe b und 6 Buchstabe a desselben Anhangs in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 671/2003 des Rates vom 10. April 2003 und**

— **von Artikel 1 der Entscheidung 2003/185/EG der Kommission vom 14. März 2003 über die Zuteilung von zusätzlichen Tagen außerhalb des Hafens gemäß Anhang XVII der Verordnung Nr. 2341/2002 beeinträchtigen könnte.**

Unterschriften.