Mitglieder verbindlichen Vermarktungsregeln. Die Mitgliedstaaten sind zwar befugt, diese Regeln für die Nichtmitglieder verbindlich vorzuschreiben; es steht ihnen aber nicht mehr zu, für die in ihrem Gebiet ansässigen Fischer Vorschriften über die Behandlung oder die Verarbeitung der Fischereierzeugnisse zu erlassen. Deshalb steht diese Verordnung, insbesondere ihr Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 2, einer Regelung entgegen, die von einer mit bestimmten öffentlichrechtlichen Aufgaben betrauten Wirtschaftsorganisation eines Mitgliedstaats erlassen worden ist und nach der die gefangenen Heringe an Bord des Schiffes entweder ausgenommen und gesalzen oder aber tiefgefroren werden müssen.

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI vom 2. Juli 1985 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Den Haag, hat in einem Rechtsstreit zwischen der Gesellschaft mit beschränkter Haftung Rederij L. De Boer en Zn., Urk, (im folgenden: Klägerin) und der Produktschap voor Vis en Visprodukten, Den Haag, (im folgenden: Beklagte) den Gerichtshof um Auslegung der Regelung über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (Verordnung Nr. 3796/81 des Rates vom 29. Dezember 1981, ABl. L 379, S. 1) und der Verordnung zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung, für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen (Verordnung Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983, ABl. L 24, S. 1) ersucht. Der Gerichtshof soll im wesentlichen darüber entscheiden, ob eine nationale Regelung, wie sie in den Niederlanden für den Heringsfang besteht, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

Die Heringe werden vor oder nach der Geschlechtsreife gefangen. Der Fang der unreifen Heringe („Matjesheringe") ist nur in der zentralen und nördlichen Nordsee und lediglich im Juni und Juli möglich. Da Matjesheringe fetter und daher auch zarter als geschlechtsreife Heringe sind — die an denselben Plätzen, gewöhnlich jedoch in der darauffolgenden Zeit gefangen werden - , gelten sie als höherwertig. Dem Verbraucher werden sie roh, gekehlt und leicht gesalzen angeboten. Die anderen Heringe werden auf die verschiedenste Weise behandelt; roh und stark gesalzen heißen sie „gesteurd".

2. Fassen wir den Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits zusammen: Im Juni 1983 fing die Klägerin vor der schottischen Küste eine große Menge unreifer und geschlechtsreifer Heringe. Die Anlandung der letzteren ist nach der geltenden niederländischen Re-

* Aus dem Italienischen übersetzt.

gelung verboten; sie wurden jedoch als „gesteurde" Heringe an Land gebracht. Die Beklagte erfuhr davon und widerrief den der Klägerin für 1983 erteilten Fangbrief. Gegen diese Entscheidung erhob die Klägerin daraufhin am 7. Juli 1983 Klage vor dem College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Sie führte aus, die der Entscheidung zugrunde liegende Regelung verstoße gegen Gemeinschaftsrecht, und beantragte die einstweilige Aussetzung des Vollzugs der Entscheidung. Dieser Antrag wurde vom Vorsitzenden des Gerichts am 11. Juli 1983 zurückgewiesen; mit Urteil vom 7. August 1984 setzte das Gericht jedoch das Ausgangsverfahren aus und legte dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Frage vor:

„Steht das Gemeinschaftsrecht bei seinem gegenwärtigen Stand einer eine (begrenzte) Quote der hier gegebenen Art betreffenden nationalen Verwaltungsregelung, wie sie im Besluit Regeling Maatjesharingvisserij Noordzee 1983 (Verordnung über den Fang von Matjesheringen in der Nordsee 1983) enthalten ist, entgegen, weil diese Regelung zur Folge hat, daß das Inverkehrbringen von — in den durch die Quote erfaßten Gebieten gefangenen — Heringen in einer bestimmten Verarbeitungsform, nämlich als ungekehlte stark gesalzene Heringe, behindert wird, auch wenn diese (ungekehlten stark gesalzenen) Heringe an sich den geltenden nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften genügen?"

3. Um die Streitfrage richtig zu verstehen, ist es unumgänglich, die Grundzüge der niederländischen Vorschriften zu untersuchen, die nach Ansicht der Klägerin gemeinschaftsrechtswidrig sind und ihr gegenüber daher keine Anwendung finden können.

Dem ist jedoch vorauszuschicken, daß durch Artikel 1 der Verordnung Nr. 1353/83 des Rates vom 26. Mai 1983 (ABl. L 139, S. 54) ein lange Zeit geltendes Fangverbot aufgehoben und der Heringsfang in der zentralen und nördlichen Nordsee (ICES-Bereiche IV a und IV b) ab dem 1. Juni 1983 gestattet wurde; eine Ausnahme galt für die niederländischen Fischer, die entsprechend einer alten Tradition ab dem 28. Mai 1983 („Vlaggetjesdag") mit dem Heringsfang beginnen durften. Nach Artikel 3 der Verordnung wurden die Fänge auf die Quote angerechnet, die in der Verordnung zur Festsetzung der in der Fischereizone zulässigen Gesamtfangmenge für jeden Mitgliedstaat festgesetzt wird. Nach Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83, der einen auf das Jahr 1970 zurückgehenden Grundsatz aufgreift, bleibt es den Mitgliedstaaten vorbehalten, in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsbestimmungen die Kriterien für die Nutzung der ihnen zustehenden Quoten festzulegen.

Von dieser Möglichkeit haben die Niederlande Gebrauch gemacht, indem sie eine ziemlich komplexe Regelung geschaffen haben. Die Grundlage bildet die „Verordening Vangstregeling Haring 1982" (Verordnung zur Regelung des Heringsfangs 1982; BO 1982, 4-2, n. VV, S. 3). Nach dieser Verordnung werden die Beschränkungen für die auf die nationale Quote anrechenbaren Fänge (3 000 t im Jahr 1983) vom Ministerium für Landwirtschaft und Fischerei und die Einzelheiten der Durchführung der entsprechenden Entscheidungen vom Präsidenten der Beklagten festgesetzt. Dieser erließ in Wahrnehmung der ihm übertragenen Befugnis den Besluit Regeling Maatjesharingvisserij Noordzee 1983 (BO 1983, 22-25, n. VV, S. 17).

Diese Verordnung trat am 28. Mai 1983 in Kraft. Nach ihrem Artikel 2 sind nur die Fahrzeuge zum Fischfang zugelassen, die von einem Reeder oder Fischer bewirtschaftet werden, der im Besitz eines Fangbriefs ist. Dessen Erteilung hängt von verschiedenen Voraussetzungen ab, unter anderem von der Übernahme der Verpflichtung, daß der Fisch an Bord ausgenommen und gesalzen wird (so werden, wie gesagt, unreife

Heringe behandelt). Der Fangbrief kann vom Präsidenten widerrufen werden, wenn gegen die Grundverordnung und die dazu ergangenen Durchführungsbestimmungen verstoßen wird (Artikel 5 und 6). Aus Artikel 7 in Verbindung mit Artikel 10 ergibt sich darüber hinaus, daß die Anlandung und das Inverkehrbringen von Heringen verboten ist, die in der Zeit vom 28. Mai bis zum 17. Juli 1983 gefangen und nicht ausgenommen und gesalzen worden sind.

Das Ziel der oben dargestellten Regelung ist klar: Die nationale Quote soll nicht für den wenig einträglichen Fang geschlechtsreifer Heringe genutzt werden, sondern für die Matjesheringe reserviert bleiben, die einen höheren Gewinn abwerfen und schon vor Erlaß des oben genannten Fangverbots der Gemeinschaft in großen Mengen im Juni und Juli zum Absatz auf den örtlichen Verbrauchermärkten angelandet wurden.

4. So weit zur niederländischen Regelung. Auf Gemeinschaftsebene sind vor allem die Regelungen über die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände (Verordnung Nr. 170/83) und über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (Verordnung Nr. 3796/81) zu untersuchen.

Die Verordnung Nr. 170/83 sieht zum Schutz der biologischen Meeresschätze die Einschränkung des Fischereiaufwands, insbesondere die Beschränkung der Fänge vor (Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d). Beschließt der Rat, einen Bestand oder Bestandgruppen zu schützen, legt er jährlich die zulässige Gesamtfangmenge fest. Auf der Grundlage dieser Gesamtfangmenge, des sogenannten „total allowable catch" oder TAC, wird der Anteil der Gemeinschaft berechnet, der wiederum zwischen den Mitgliedstaaten so aufgeteilt wird, daß eine „relative Stabilität" der Fischereitätigkeit bei jedem der geschützten Bestände gewährleistet wird. Wie bereits gesagt, können die Mitgliedstaaten nach Artikel 5 Absatz 2 „in Übereinstimmung mit den geltenden Gemeinschaftsbestimmungen die Einzelheiten für die Nutzung der ihnen zugeteilten Quoten" festlegen.

Die mit der Verordnung Nr. 3796/81 eingeführte Marktorganisation umfaßt zum einen eine Preis- und Handelsregelung sowie zum anderen gemeinsame Vermarktungsnormen. In diesem Rahmen sind den Erzeugerorganisationen wichtige Aufgaben übertragen, vor allem bei der Anwendung der Interventionsnormen, bei der Festsetzung und der Durchführung der Fangpläne, bei der Konzentration des Angebots verschiedener Produkte und seiner mengenmäßigen Anpassung an die Nachfrage auf dem Markt. Ein Großteil der für diese Organisationen geltenden Regelungen findet sich in der Verordnung Nr. 105/76 des Rates vom 19. Januar 1976 (ABl. L 20, S. 39) und in der Verordnung Nr. 2062/80 der Kommission vom 31. Juli 1980 (ABl. L 200, S. 82). Die Vorschrift aber, die für uns am interessantesten ist, ist Artikel 7 der Verordnung Nr. 3796/81. Nach dieser Vorschrift kann, wenn „eine Erzeugerorganisation als repräsentativ für die Erzeugung und Vermarktung in einem Teil des Küstengebiets oder in einem oder mehreren Anlandeorten in (diesem) Teil ... angesehen [wird], ... der ... Mitgliedstaat für die Erzeuger, die dieser Organisation nicht angehören", die von dieser erlassenen Regeln „verbindlich vorschreiben".

5. Ich komme zur Vorabentscheidungsfrage. Wie wir gesehen haben, geht es darum, ob eine Regelung wie die niederländische — die die Anteile an der nationalen Quote den für die Behandlung der Matjesheringe eingerichteten Fischern vorbehält und unter Androhung des Widerrufs des Fangbriefs die Anlandung anderer Heringsarten verbietet — mit den gerade genannten Gemeinschaftsvorschriften im Einklang steht. Die zentrale Vorschrift unter diesen ist zweifellos Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83. Man kann daher auch

fragen, ob die niederländischen Maßnahmen eine „Einzelheit für die Nutzung der Quote" regeln, und wenn ja, ob man sie als „in Übereinstimmung mit den geltenden Gemeinschaftsbestimmungen" stehend ansehen kann.

Die niederländische Regierung hat dies ebenso wie die französische Regierung, die in der mündlichen Verhandlung Erklärungen abgegeben hat, natürlich bejaht. Nach Ansicht der Niederlande muß man sich vergegenwärtigen, daß der Heringsfang sechs Jahre lang verboten gewesen ist und daß man nach Aufhebung des Verbots gezwungen gewesen ist, den alten Brauch des Fangs und Verzehrs von Matjesheringen — auf den die vierte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1353/80 verweist — wiederaufleben zu lassen. Die streitige Regelung, die gerade darauf abziele, regele daher eine „Einzelheit für die Nutzung". Auch stünden die mit dieser Regelung aufgestellten Voraussetzungen für einen Quotenanteil nicht im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht. Die Mitgliedstaaten seien nämlich durch die Verordnung Nr. 171/83 des Rates vom 25. Januar 1983 (ABl. L 24, S. 14) gerade dazu ermächtigt worden, strengere Maßnahmen als die Gemeinschaft zu treffen, um die Quote bestmöglich zu nutzen. Außerdem seien für den Heringsfang 1983 in anderen Meereszonen von niederländischer Seite keine Bedingungen aufgestellt worden. Daher könne man diese Maßnahmen nicht als unnötig restriktiv oder diskriminierend anprangern.

Gleich vorweg möchte ich bemerken, daß ich die erste Hälfte dieser Argumentation für zutreffend halte. Wie die Kommission vorträgt, konnten die Niederlande die Beteiligung an der Quote nämlich unbestreitbar den Fischern vorbehalten, die Matjesheringe fingen. Schließlich sehen die Gemeinschaftsvorschriften über die Erhaltung der Fischbestände die Einschränkung der Fänge vor und sprechen den Mitgliedstaaten die Befugnis zu, die Einzelheiten zu regeln. Außerdem ist richtig, daß die Matjesheringe nach niederländischer Tradition im Juni und Juli gefischt, angelandet und an Ort und Stelle verzehrt werden müssen sowie daß das Gemeinschaftsrecht diesen Brauch anerkennt und somit die auf seine Erneuerung gerichteten Vorschriften als rechtmäßig ansieht.

Anders ist dagegen das Verbot der Anlandung und des Inverkehrbringens anderer Heringsarten zu beurteilen. Zwar könnte auch diese Maßnahme als eine nähere Ausgestaltung der Bestanderhaltungsvorschriften und insbesondere der Bestimmung über die Schaffung von Zonen angesehen werden, „in denen der Fischfang untersagt oder auf bestimmte Zeiträume, Schiffsarten, ... oder Verwendungsarten der Fänge beschränkt ist" (Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 170/83). Maßnahmen dieser Art müssen jedoch der Kommission nach dem in den Artikeln 19 und 20 der Verordnung Nr. 171/83 geregelten Verfahren mitgeteilt werden; im Fall der niederländischen Regelung deutet nichts auf eine solche Mitteilung hin. Wie ist sie also einzuordnen? Mit der Kommission und der Klägerin bin ich der Auffassung, daß sie hauptsächlich das Angebot an Heringen regeln soll und somit auf die Marktorganisation für Fischereierzeugnisse einwirkt. Untersuchen wir sie daher anhand der einschlägigen Verordnung.

Den Inhalt dieser Verordnung habe ich bereits dargelegt. An dieser Stelle ist noch einmal auf die Bedeutung der Bestimmungen zur Anpassung des Angebots an die Markterfordernisse (die sogenannten „gemeinsamen Vermarktungsnormen") und insbesondere derjenigen Vorschriften hinzuweisen, die die auf Veranlassung der Erzeuger zur rationellen Ausübung der Fischerei und zur Verbesserung der Absatzbedingungen gegründeten Organisationen betreffen. Diese Gruppen haben, wie sich gezeigt hat, erheb-

liche Befugnisse. Nach Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 3796/81 können sie sogar verbieten, daß bestimmte Erzeugnisklassen in den Handel gebracht werden; die Mitgliedstaaten können die Verbotsnorm gemäß Artikel 7 auch für allgemeinverbindlich erklären.

Die streitige Maßnahme schließt Heringe, die keine Matjesheringe sind, vom Markt aus. Müssen wir daher aufgrund der beiden letztgenannten Vorschriften diese Regelung als rechtmäßig anerkennen? Wie ich bereits vorweggenommen habe, kann diese Frage nicht bejaht werden. Die niederländische Maßnahme wäre rechtmäßig, wenn sie von einer repräsentativen Erzeugerorganisation wie z. B. der Coöperatieve Producentenorganisatie van de Visserij (ABl. 1979, C 109) getroffen worden wäre. Die Beklagte ist jedoch keine Vereinigung; sie ist vielmehr eine Einrichtung, die auf Veranlassung des Staates gegründet wurde, wie ihre unstreitig öffentlich-rechtliche Stellung beweist (vgl. die Antwort der niederländischen Regierung auf eine entsprechende Frage des Gerichtshofes).

6. Ausgehend von diesem Ergebnis läßt sich die Rechtmäßigkeit der streitigen Regelung allenfalls noch daraus herleiten, daß es sich um eine „Qualitätsnorm" handelt. Die niederländische Regierung hat dies unter Berufung auf Ihre Urteile vom 7. Februar 1984 in der Rechtssache 237/82 (Jongeneel Kaas, Slg. 1984, 483) und vom 28. März 1984 in den verbundenen Rechtssachen 47 und 48/83 (Pluimveeslachterij, Slg. 1984, 1721) versucht. Die Ergebnisse ihres Bemühens scheinen mir jedoch nicht überzeugend.

Im Urteil Jongeneel Kaas haben Sie entschieden, daß „die Mitgliedstaaten, solange es keine gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften gibt, zur Förderung des Absatzes von Käse ... einseitig eine Regelung über die Qualität von in ihrem Hoheitsgebiet erzeugtem Käse treffen können, die ein Verbot der Herstellung anderer als bestimmter abschließend aufgezählter Käsesorten enthält". Wie Sie sich vielleicht erinnern, entsprach dieses Urteil nicht meinen Schlußanträgen; ich räume allerdings ein, daß das von Ihnen als zulässig anerkannte Verbot Teil einer sehr detaillierten Regelung zum Schutz der Qualität war, und füge hinzu, daß in unserem Fall von einer ähnlichen Regelung keine Spur zu sehen ist. Es ist nämlich durchaus zulässig, andere Heringe als Matjesheringe in den Verkehr zu bringen, sofern sie in anderen Gebieten als dem zentralen oder nördlichen Teil der Nordsee gefangen worden sind. Außerdem enthält die Marktorganisation bei Käseerzeugnissen weit weniger einschneidende Befugnisse als bei Fischereierzeugnissen. Es fehlen insbesondere Vorschriften, die Erzeugergruppen die oben genannten Aufgaben zuweisen.

Noch weniger Ähnlichkeit mit der vorliegenden Rechtssache hat der Fall, mit dem Sie sich in Ihrem Urteil Pluimveeslachterij befaßt haben. Die dort als zulässig anerkannten Qualitätsnormen waren „offen", das heißt, sie schlossen im Gegensatz zu der streitigen Regelung an sich zulässige Erzeugnisse nicht aus.

7. Nach alledem schlage ich Ihnen vor, auf die Ihnen vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven in der Rechtssache Rederij L. De Boer en Zn., Gesellschaft mit beschränkter Haftung, gegen Produktschap voor Vis en Visprodukten mit Urteil vom 7. August 1984 vorgelegte Frage wie folgt zu antworten:

Eine nationale Regelung über die Nutzung einer Fangquote kann nicht als Festlegung einer „Einzelheit für die Nutzung" der Quote im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 angesehen werden, wenn sie dazu führt, daß Heringe (die in den Gebieten der Nordsee gefangen werden, auf die sich diese Quote bezieht) nicht unverändert oder in einer bestimmten, nach dem Gemeinschaftsrecht zulässigen Verarbeitungsform in den Verkehr gebracht werden können; eine solche Regelung ist mit der durch die Verordnung Nr. 3796/81 eingeführten gemeinsamen Marktorganisation für Fischereierzeugnisse nicht vereinbar.