SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIEGBERT ALBER

vom 21. September 2000 [1]

I — Einführung

1. Das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren richtet sich gegen das Verhalten der französischen Stellen bei der Verwaltung der Fischfangquoten 1988 und 1990. Die Kommission rügt, dass die französischen Stellen die Fischereitätigkeit nach Ausschöpfung der Quoten nicht rechtzeitig und wirkungsvoll unterbunden hätten, so dass in diesen Jahren die Fangquoten überschritten worden seien.

II — Rechtlicher Rahmen

2. Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen [2] besagt:

„Die Mitgliedstaaten legen in Übereinstimmung mit den geltenden Gemeinschaftsbestimmungen die Einzelheiten für die Nutzung der ihnen zugeteilten Quoten fest. ...“

3. Diese Verpflichtung wird durch Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2241/87 des Rates vom 23. Juli 1987 zur Festlegung bestimmter Maßnahmen zur Kontrolle der Fischereitätigkeit [3] konkretisiert. Er besagt:

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

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 24, S. 1.

3 — ABl. L 207, S. 1.

(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 Schiffes oder gegen jeden anderen Verantwortlichen ein Straf- oder Verwaltungsverfahren ein.

(3) ..."

4. Artikel 11 der Verordnung Nr. 2241/87 regelt die Verwaltung der Fangquoten durch die Mitgliedstaaten:

„(1) Alle Fänge von Beständen oder Bestandsgruppen, die einer Quotenregelung unterliegen, durch Fischereifahrzeuge, welche die Flagge eines Mitgliedstaats führen oder in einem Mitgliedstaat registriert sind, werden unabhängig vom Anlandeort von der Quote in Abzug gebracht, die dem betreffenden Mitgliedstaat für den jeweiligen Bestand oder die jeweilige Bestandsgruppe zugeteilt ist.

(2) 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.

(3) ..."

III — Sachverhalt, Verfahren und Anträge

A — *Das Jahr 1988*

5. Mit einem Schreiben vom 1. August 1989 forderte die Kommission die französische Regierung auf, verschiedene Missstände im Hinblick auf die Verwaltung der Fangquoten im Jahr 1988 zu rechtfertigen. Es handelte sich um

— die Überschreitung der Fangquoten für 17 Fischbestände,

— die fehlende Übermittlung der monatlichen Fangmengen,

— die fehlende vorläufige Untersagung der Befischung, als die Quoten als ausgeschöpft galten und

— die fehlende Kontrolle der Befischung in Bezug auf diese Bestände in den letzten Monaten des Jahres.

6. Mit Schreiben vom 23. Oktober 1989 wiesen die französischen Stellen auf die Schwierigkeiten hin, mit denen sie konfrontiert seien, stellten ihre bisherigen Bemühungen dar und kündigten weitere Maßnahmen für die Zukunft an.

7. Am 1. Oktober 1990 eröffnete die Kommission mit einem Mahnschreiben ein Vertragsverletzungsverfahren im Hinblick auf die Überschreitung der Fangquoten für 14 Fischbestände. Sie rügte

— die fehlende vorläufige Untersagung der Befischung, als die Quoten als ausgeschöpft galten, und

— die fehlende Kontrolle der Befischung (Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83).

8. Mit Schreiben vom 27. November 1990 räumten die französischen Stellen eine Überfischung durch die verspätete Untersagung der Befischung ein und begründeten sie mit den Schwächen des Systems der statistischen Überwachung. Sie würden seit 1988 verstärkt an der Behebung dieser Schwächen arbeiten. Die französischen Stellen bestritten jedoch, dass sie die Befischung unzureichend kontrolliert hätten. Die Kommission hätte lediglich aus der verspäteten Untersagung der Befischung auf eine mangelhafte Kontrolle geschlossen. Sie dürfe jedoch nach der Rechtsprechung [4] ein Vertragsverletzungsverfahren nicht auf eine Vermutung stützen.

9. Am 29. September 1992 übermittelte die Kommission der französischen Regierung eine begründete Stellungnahme im Sinne von Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG), welche die beiden Rügen wiederholte und der französischen Regierung eine Frist von zwei Monaten zur Beantwortung setzte.

10. In der Antwort vom 3. Dezember 1992 wiesen die französischen Stellen darauf hin,

4 — In der Antwort auf die begründete Stellungnahme verweisen die französischen Stellen auf die Urteile vom 5. Oktober 1989 in der Rechtssache 290/87 (Kommission/Niederlande, Slg. 1989, 3083, Randnr. 17), vom 20. März 1990 in der Rechtssache C-62/89 (Kommission/Frankreich, Slg. 1990, I-925, Randnr. 37) und vom 31. Januar 1991 in der Rechtssache C-244/89 (Kommission/Frankreich, Slg. 1991, I-163, Randnr. 35).

dass ihre Maßnahmen jedenfalls im Jahr 1991 und seitdem den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts entsprochen hätten, was auch die Kommission anerkannt habe. Was die Verletzung von Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 angeht, meinen sie weiterhin, dass die Kommission eine Verletzung dieser Norm nicht bewiesen habe und im Übrigen nach der Rechtsprechung Artikel 11 der Verordnung Nr. 2241/87 [5] insofern lex specialis sei.

B — *Das Jahr 1990*

11. Mit Schreiben vom 15. November 1991 stellte die Kommission fest, die französischen Fangquoten für das Jahr 1990 seien für verschiedene Fischbestände überschritten worden, da die französischen Stellen die Befischung nicht rechtzeitig vorläufig untersagt hätten. Im Hinblick auf Anchovis verlangte die Kommission die Übermittlung der Daten über Fangmengen und Anlandungsmengen, auf die sie sich zur Zeit der Untersagung gestützt hätten. Diese sollten die Schätzungen über die unmittelbar bevorstehenden, aber noch nicht registrierten und bekannten Anlandungen, die Schätzungen über die weitere Entwicklung der Fangmengen und das Datum beinhalten, an dem nach Einschätzung der französischen Stellen die Quote ausgeschöpft sein würde. Weiterhin verlangte die Kommission die Mitteilung aller vorgesehenen Maßnahmen gegen die Verantwortlichen im Falle der Überschreitung der Fangquoten.

5 — Siehe oben, Nr. 4.

12. Mit Datum vom 22. Januar 1992 antworteten die französischen Stellen, dass die Schwächen des Systems der statistischen Überwachung zur Überschreitung der Fangquoten geführt hätten. Aufgrund der bis Juli registrierten Mengen gefangener Anchovis sei nicht damit zu rechnen gewesen, dass die Fangquote bereits im August ausgeschöpft sein würde. Erst am 5. November hätten die französischen Stellen die Ausschöpfung der Quote erkannt und am 17. November den weiteren Fang von Anchovis untersagt. Entsprechendes gelte für den Wittling, die Makrele und die gemeine Scholle. Seit dem 1. April 1991 würden die Daten jedoch nach einem neuen Verfahren gesammelt, das die Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen gewährleisten würde. Was die Fänge nach der Untersagung der Befischung angehe, so handele es sich dabei lediglich um etwa zehn Tonnen.

13. Am 25. Januar 1993 übermittelte die Kommission das Mahnschreiben zur Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens und führte darin auf, die Mitteilungen der französischen Stellen im soeben dargestellten Schriftwechsel seien nicht geeignet, das dem Gemeinschaftsrecht widersprechende Verhalten der französischen Stellen zu rechtfertigen.

14. In der Antwort vom 17. März 1993 unterstrichen die französischen Stellen nochmals, dass das neue System der statistischen Überwachung nach Anfangsschwierigkeiten nunmehr zufriedenstellende Ergebnisse liefere, was die Kommission auch in ihrem Bericht vom 6. März 1992

über die Kontrolle der Anwendung der gemeinsamen Fischereipolitik auf Seite 62 anerkannt habe.

15. Am 4. Juni 1997 erließ die Kommission eine begründete Stellungnahme, welche die beiden Rügen wiederholte und der französischen Regierung eine Frist von zwei Monaten zur Beantwortung setzte. Die französische Regierung antwortete mit Schreiben vom 22. August 1997. Sie verwies auf einen Beschluss des zuständigen Ministers vom 24. August 1990, der die Frankreich zugewiesenen Fangquoten neu verteilte.

C — *Klageanträge*

16. Am 9. September 1999 legte die Kommission die vorliegende Klage ein.

17. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften beantragt,

1) festzustellen, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus (i) Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 170/83 vom 25. Januar 1983 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2241/87, aus (ii) Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2241/87 und aus (iii) Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 170/83 vom 25. Januar 1983 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2241/87 verstoßen hat, dass sie

— nicht ordnungsgemäß die Einzelheiten für die Nutzung der ihr für die Fischereizeiträume 1988 und 1990 zugeteilten Quoten festgelegt hat,

— nicht durch eine ausreichende Kontrolle des Fischfangs und eine angemessene Inspektion der Fischereiflotte, der Anlandungen und der Registrierung von Fängen in den Fangzeiten 1988 und 1990 die Einhaltung der Gemeinschaftsbestimmungen über die Erhaltung der Bestände überwacht hat,

— für die Fischereizeiträume 1988 und 1990 den Fischfang durch Schiffe unter französischer Flagge oder mit Registrierung im französischen Staatsgebiet nicht vorläufig untersagt hat, als die Quoten als durch die Fänge ausgeschöpft gal-

ten, und die Fangtätigkeit schließlich untersagt hat, nachdem die Quote bei weitem überschritten war,

— nicht straf- oder verwaltungsrechtliche Schritte gegen den Kapitän oder jede andere Person eingeleitet hat, die nach den Fangverboten für die Fangzeiten 1988 und 1990 für weitere Fangtätigkeiten verantwortlich waren;

2) der Französischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

18. Die Französische Republik beantragt, dass der Gerichtshof

— den Gegenstand und die Begründetheit der Klage untersuchen möge.

IV — Rechtliche Würdigung

A — *Vortrag der Kommission*

1) Fehlende Kontrollmaßnahmen

19. Die Kommission vertritt die Auffassung, Frankreich habe gegen Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2241/87[6] verstoßen, da die französischen Stellen die Befischung nicht hinreichend kontrolliert hätten. Diese Vorschriften würden Kontrollmaßnahmen erfordern, die hinreichend differenziert seien, um den unterschiedlichen Fanggebräuchen zu entsprechen, und hinreichend wirksam, um jede Überschreitung der Fangquoten zu verhindern.

20. In den Jahren 1988 und 1990 habe Frankreich keine hinreichenden Kontrollen vorgenommen, da andernfalls die Fangquoten respektiert worden wären und die französischen Stellen den Fang der Sorten rechtzeitig untersagt hätten, deren Quoten in diesen Jahren verletzt wurden. Auch der Beschluss vom 24. August 1990 stelle keine hinreichende Maßnahme dar.

2) Verspätete Unterbindung der Fischerei

21. Weiterhin meint die Kommission, Frankreich habe gegen Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2241/87[7] verstoßen. Gemäß dieser Vorschrift müsse jeder Mitgliedstaat auf der Grundlage der verfügbaren Informationen über die Fangmengen das voraussichtliche Datum der Quotenausschöpfung festlegen und rechtzeitig die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um den Fischfang von diesem Zeitpunkt an zu untersagen. In der Fangzeit 1988 sei das Verbot jedoch jedesmal erst nach Überschreitung der festgesetzten

6 — Zum Text dieser Vorschriften siehe oben, Nrn. 2 und 3.
7 — Siehe oben, Nr. 4.

Quote erlassen worden. In der Fangzeit 1990 seien in sechs Fällen festgestellter Überfischung keine nationalen Maßnahmen zur Beendigung des Fangs erlassen worden.

3) Versäumung strafrechtlicher oder verwaltungsrechtlicher Sanktionen

22. Schließlich habe Frankreich nach der Kommission auch gegen Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2241/87 [8] verstoßen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei die danach gebotene Sanktionierung von Verstößen gegen das System der Fangquoten dringend notwendig, um die gemeinsame Fischereipolitik durchzuführen [9].

B — *Vortrag Frankreichs*

23. Die französische Regierung bestreitet die Probleme nicht, mit denen sie in den streitgegenständlichen Zeiträumen konfrontiert war. Hinsichtlich strafrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Sanktionen verweist sie auf im Jahr 1997 eingeführte Maßnahmen, die den Anforderungen der Kommission entsprechen würden.

24. Die französische Regierung macht erstmals in der Gegenerwiderung geltend, dass die Überschreitung der Quoten durch Frankreich, unterstellt sie hätte die Fischbestände (ungünstig) beeinflusst, sie nicht gefährdet habe, wenn man den Anteil des französischen Fischfangs an der gemeinsamen Fischereipolitik und die natürliche Entwicklung der Bestände berücksichtige. Die Überschreitung habe auch nicht dazu geführt, dass durch gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen die Fangquoten für Flotten anderer Mitgliedstaaten vermindert oder der Verteilungsschlüssel zwischen den Mitgliedstaaten geändert wurde. Sie habe demnach nicht das Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Flotten in Frage gestellt.

25. Die Französische Republik wirft schließlich die Frage auf, warum die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren verfolge, dem ein mittlerweile fast zehn Jahre alter Sachverhalt zugrunde liege, obwohl sie anerkenne, dass Frankreich sein Verhalten in den folgenden Kampagnen verbessert habe. Daher fordert die französische Regierung den Gerichtshof auf, den Grund, die Realität und die Tragweite der angeblichen Vertragsverletzung im Hinblick auf die Ziele der gemeinsamen Fischereipolitik zu beurteilen.

8 — Siehe oben, Nr. 3.

9 — Urteil vom 7. Dezember 1995 in der Rechtssache C-52/95 (Kommission/Frankreich, Slg. 1995, I-4443, Randnrn. 34 ff.).

C — *Stellungnahme*

1) Zur Auslegung des Antrags der Französischen Republik

26. Die Klagebeantwortung der Französischen Republik entspricht nach ihrem Wortlaut nicht den Anforderungen von Artikel 40 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung, da sie keinen hinreichend bestimmten Antrag enthält. Aus dem Wunsch, dass der Gerichtshof den Gegenstand und die Begründetheit der Klage untersuchen möge, ergibt sich nicht das Ziel, das die Französische Republik verfolgt. Die Tatsache, dass die Französische Republik sich überhaupt verteidigt, zwingt jedoch zu dem Schluss, dass der Antrag auf Klageabweisung gerichtet ist.

2) Zulässigkeit des Vertragsverletzungsverfahrens

27. Der Klageantrag in Verbindung mit den Anspielungen auf die mittlerweile vergangene Zeit und die Anerkennung der Verbesserungen bei den französischen Fischereikontrollen implizieren zugleich, dass die französische Regierung das Klageinteresse der Kommission in Frage stellt.

28. In besonderen Fällen mag eine sehr lange Verzögerung eines Vertragsverletzungsverfahrens im Hinblick auf die Verteidigungsrechte des betroffenen Mitgliedstaats einer Durchführung der Klage entgegenstehen [10]. Die französische Regierung hat jedoch keine Umstände vorgetragen, die eine solche Feststellung rechtfertigen würden. Im Übrigen liegt es im Ermessen der Kommission, wann sie ein Vertragsverletzungsverfahren im Wege der Klage weiter verfolgt [11]. Vorliegend ist insbesondere zu berücksichtigen, dass das zu entscheidende Verfahren gleichartige Vorwürfe betrifft, die sich auf zwei verschiedene Jahre beziehen, und die Kommission außerdem zwischenzeitlich ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren gegen die Französische Republik angestrengt hat, das ähnliche Vorwürfe betrifft [12]. Folglich hat die Kommission kontinuierlich seit 1989 mit der Französischen Republik über die französischen Maßnahmen zur Durchführung der gemeinsamen Fischereipolitik gestritten. Daher ist die Klage zulässig.

3) Zur Begründetheit der Klage

29. Zwischen den Parteien ist es unstrittig, dass die Französische Republik in der von der Kommission dargelegten Form gegen

10 — Urteil vom 16. Mai 1991 in der Rechtssache C-96/89 (Kommission/Niederlande, Slg. 1991, I-2461, Randnrn. 15 und 16).

11 — Vgl. Schlussanträge vom 27. Januar 2000 in der Rechtssache C-359/97 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 2000, I-6355, Randnr. 96 mwN.).

12 — Urteil vom 7. Dezember 1995 in der Rechtssache C-52/95 (zitiert in Fußnote 9).

die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik verstoßen und dass daher die französische Fischereiflotte in den Jahren 1988 und 1990 die ihr zugewiesenen Fangquoten überschritten hat.

30. Soweit sich die Französische Republik auf die in den streitgegenständlichen Jahren bestehenden Schwächen der statistischen Überwachung beruft, hat der Gerichtshof in der Rechtssache C-52/95, Kommission/Frankreich, zum System der statistischen Überwachung *im Jahr 1991* bereits festgestellt:

„Was das 1991 angewandte Datenerhebungssystem betrifft, kann sich ein Mitgliedstaat nach ständiger Rechtsprechung [...] nicht auf praktische Schwierigkeiten berufen, um ein Versäumnis bei der Einführung eines wirkungsvollen Kontrollmechanismus zu rechtfertigen. Vielmehr obliegt es den im Rahmen der gemeinschaftlichen Marktorganisation für Fischereierzeugnisse mit der Durchführung von Gemeinschaftsregelungen betrauten Mitgliedstaaten, diese Schwierigkeiten durch den Erlass geeigneter Maßnahmen zu überwinden." [13]

13 — Zitiert in Fußnote 9, Randnr. 28.

31. Das gilt selbstverständlich auch für die Jahre 1988 und 1990.

32. Soweit die französische Regierung darauf verweist, dass die Verstöße angeblich keine schädlichen Wirkungen hervorgerufen hätten, so kann dahinstehen, ob diese Behauptung zutrifft. Einerseits ist sie gemäß Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung verspätet, da sie erstmals in der Duplik vorgetragen wird. Andererseits begründen die Regelungen, gegen die Frankreich verstoßen hat, unabhängig vom Eintritt eines Schadens Handlungspflichten der Mitgliedstaaten. Nur wenn sie in dieser Form durchgesetzt werden, können sie Risiken für die Erhaltung der Fischbestände abwenden.

V — Kosten

33. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung hat die unterliegende Partei die Kosten zu tragen. Da die Französische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist und die Kommission beantragt hat, ihr die Kosten aufzuerlegen, ist die Französische Republik zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

VI — Ergebnis

34. Aus den vorstehenden Gründen wird daher vorgeschlagen, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Französische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus (i) Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 170/83 vom 25. Januar 1983 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2241/87, aus (ii) Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2241/87 und aus (iii) Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 170/83 vom 25. Januar 1983 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2241/87 verstoßen, dass sie

   — nicht ordnungsgemäß die Einzelheiten für die Nutzung der ihr für die Fischereizeiträume 1988 und 1990 zugeteilten Quoten festgelegt hat,

   — nicht durch eine ausreichende Kontrolle des Fischfangs und eine angemessene Inspektion der Fischereiflotte, der Anlandungen und der Registrierung von Fängen in den Fangzeiten 1988 und 1990 die Einhaltung der Gemeinschaftsbestimmungen über die Erhaltung der Bestände überwacht hat,

— für die Fischereizeiträume 1988 und 1990 den Fischfang durch Schiffe unter französischer Flagge oder mit Registrierung im französischen Staatsgebiet nicht vorläufig untersagt hat, als die Quoten als durch die Fänge ausgeschöpft galten, und die Fangtätigkeit schließlich untersagt hat, nachdem die Quote bei weitem überschritten war,

— nicht straf- oder verwaltungsrechtliche Schritte gegen den Kapitän oder jede andere Person eingeleitet hat, die nach den Fangverboten für die Fangzeiten 1988 und 1990 für weitere Fangtätigkeiten verantwortlich waren.

2. Die Französische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.