SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GUISEPPE TESAURO

vom 10. Mai 1995 *

1. Die dem Gerichtshof in diesem Verfahren zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen betreffen die Vereinbarkeit der Sea Fish Licensing (Time at Sea) (Principles) Order 1993 [1] (im folgenden: Verordnung), mit der die Zahl der Tage, die britische Fischereifahrzeuge von über zehn Meter Länge jährlich auf See verbringen dürfen, geregelt wird, mit dem Gemeinschaftsrecht. Wie sich aus dem Vorlagebeschluß ergibt, wird die Zahl der Tage, die diese Schiffe nach dieser Verordnung während des Zeitraums vom 1. Januar 1993 bis zum 31. Dezember 1996 jährlich auf See verbringen dürfen, auf die Zahl der 1991 von ihnen auf See verbrachten Tage begrenzt.

Die Kläger des Ausgangsverfahrens, die nahezu die Gesamtheit der auf dem Sektor der Seefischerei tätigen britischen Wirtschaftsteilnehmer vertreten (im folgenden: Kläger), haben vor dem High Court of Justice die gerichtliche Überprüfung der Verordnung mit der Begründung beantragt, sie sei mit einigen Vorschriften des Gemeinschaftsrecht unvereinbar. Die Kläger machen insbesondere geltend, die Verordnung verstoße gegen die Entscheidung 92/593/EWG der Kommission vom 21. Dezember 1992 [2] (im folgenden: Entscheidung), die Verordnungen zur Einführung der gemeinsamen Fischereipolitik [3], die Artikel 6, 34, 39 und 40 Absatz 3 EG-Vertrag sowie einige allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts [4].

Gemeinschaftsrechtlicher und nationaler rechtlicher Rahmen

2. Es ist zweckmäßig, kurz den nationalen rechtlichen und den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen, in dem sich die Fragen stellen, und die besonderen Ziele der umfangreichen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen auf dem Fischereisektor darzustellen.

Hauptziel der gemeinsamen Fischereipolitik sind der Schutz und die Entwicklung der zahlreichen mit diesem Sektor zusammenhängenden Wirtschaftstätigkeiten. Dieses Ziel muß jedoch ständig mit dem ebenso hochrangigen Erfordernis eines wirksamen

* Originalsprache: Italienisch.

1 — Die am 4. Mai 1993 ausgearbeitet und am 5. Mai 1993 dem Parlament vorgelegt wurde.

2 — Entscheidung 92/593/EWG der Kommission vom 21. Dezember 1992 über das gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 4028/86 des Rates vom Vereinigten Königreich für den Zeitraum 1993—1996 vorgelegte mehrjährige Ausrichtungsprogramm für die Fischereiflotte (ABl. L 401, S. 33).

3 — Verordnungen (EWG) Nr. 3759/92 des Rates vom 17. Dezember 1992 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse und Erzeugnisse der Aquakultur (ABl. L 388, S. 1) und (EWG) Nr. 3760/92 des Rates vom 20. Dezember 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Fischerei und die Aquakultur (ABl. L 389, S. 1).

4 — Insbesondere das Eigentumsrecht, das Recht der freien Berufsausübung oder Handelstätigkeit, das Recht auf Gleichbehandlung und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Schutzes der Meeresumwelt, also einer rationellen Bewirtschaftung der Fischbestände, in Einklang gebracht werden. Seit dem Bestehen einer gegenüber der Agrarpolitik eigenständigen Fischereipolitik [5] hat sich das Gemeinschaftsrecht in diesem Bereich daher in dem Wissen um das Ungleichgewicht zwischen Fangkapazitäten und verfügbaren Fischbeständen entwickelt. Während nämlich einerseits eine gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse errichtet wurde, mit der insbesondere die Vermarktung und der freie Verkehr der Waren in diesem Bereich sichergestellt werden sollen, wurde andererseits auch schrittweise ein System von Rechtsvorschriften zur Erhaltung der verfügbaren Fischereiressourcen eingeführt und fortentwickelt [6]. Ziel war nicht nur der Schutz der Umwelt, sondern auch die Sicherstellung des Fortbestands der Fischerei als eines produktiven Wirtschaftssektors. Die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften in diesem Bereich, insbesondere die im vorliegenden Fall einschlägigen Vorschriften, sind daher immer unter Berücksichtigung dieses Gesichtspunkts auszulegen.

3. Zunächst ist die Verordnung (EWG) Nr. 4028/86 des Rates vom 18. Dezember 1986 über Gemeinschaftsmaßnahmen zur Verbesserung und Anpassung der Strukturen im Bereich der Fischerei und der Aquakultur (im folgenden: Grundverordnung) zu nennen [7]. Mit dieser zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen nationalen Verordnung in Kraft befindlichen Rahmenregelung wurde ein System von Gemeinschaftszuschüssen zugunsten von Mitgliedstaaten geschaffen, die sich verpflichteten, die strukturelle Entwicklung des Fischereisektors zu fördern. Nach dieser Verordnung müssen die Mitgliedstaaten der Kommission für die Gewährung des Zuschusses ein „mehrjähriges Ausrichtungsprogramm" (im folgenden: MAP) vorlegen, in dem die Maßnahmen, deren Erlaß beabsichtigt wird, im einzelnen angegeben werden.

Nach Artikel 1 der Grundverordnung wird der Zuschuß für Maßnahmen in bestimmten Bereichen gewährt, zu denen gemäß Buchstabe d die „Anpassung der Fangkapazitäten durch vorübergehende oder endgültige Stillegung bestimmter Fischereifahrzeuge" gehört. In Artikel 2 Absatz 1 ist das MAP definiert als „umfassende Zielsetzungen mit einer Aufstellung der zu ihrer Durchführung erforderlichen Mittel, die es gestatten, im Rahmen einer langfristigen Gesamtperspektive die Entwicklung des Fischereisektors zu steuern". Artikel 2 Absatz 2 der Grundverordnung regelt, welchen Anforderungen das MAP genügen und welche Angaben es enthalten muß. Das MAP muß ferner (Artikel 3) der Kommission übermittelt werden, die gemäß Artikel 4 darüber entscheidet, ob es den Anforderungen der Verordnung ent-

5 — Feierliche Erklärung des Europäischen Rates von Den Haag vom 23./30. November 1976; in Anhang VI wird die alleinige Zuständigkeit der Gemeinschaft und das daraus folgende Verbot für die Mitgliedstaaten, in diesem Bereich einseitig Maßnahmen zu erlassen, ausgesprochen.

6 — Diese Vorschriften sind im wesentlichen auf den Erlaß einzelner Schutzmaßnahmen (Verbot und Beschränkung der Fischereitätigkeit, Regelung der Arten der Schiffe und Netze usw.), die Einführung der Quotenregelung (Aufteilung der zulässigen Gesamtfangmengen auf die Staaten) und des Systems der Fanglizenzen (vor allem zu Überwachungszwecken) gerichtet.

7 — ABl. L 376, S. 7.

spricht und damit als Rahmen für eine finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft (und der Mitgliedstaaten) in dem betreffenden Sektor dienen kann. Die Zuschüsse werden dann gemäß den Artikeln 40 bis 48 der Grundverordnung gewährt. Die Entscheidung ist also der Akt, mit dem die Kommission das dritte MAP des Vereinigten Königreichs für den Zeitraum 1993—1996 genehmigt hat.

4. Die Grundverordnung wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 3946/92 des Rates [8] mit Wirkung vom 31. Dezember 1992 teilweise geändert. Durch die Verordnung Nr. 3946/92 wurde das Konzept des „Fischereiaufwands" eingeführt, um den Staaten ein weiteres Mittel zur Herstellung des Gleichgewichts zwischen Nutzung und verfügbaren Fischbeständen an die Hand gegeben: Während die Grundverordnung in ihrer ursprünglichen Fassung auf eine Reduzierung der „Fangkapazitäten" einer bestimmten Flotte gerichtet war, bezieht sich die geänderte Fassung auf eine Reduzierung des „Fischereiaufwands", also auf eine Rückführung der Kapazitäten in Verbindung mit einer verminderten Tätigkeit der Flotte selbst.

Der neue Wortlaut von Artikel 1 Buchstabe d der Verordnung sieht daher vor, daß die Gemeinschaftszuschüsse u. a. für Maßnahmen zur „Anpassung des Fischereiaufwands durch vorübergehende oder endgültige Stillegung bestimmter Fischereifahrzeuge" gewährt werden können. Im gleichen Sinne heißt es in dem neuen Artikel 1a: „Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, um den Fischereiaufwand auf einen Umfang zu begrenzen, der mit der ausgewogenen Bewirtschaftung der Fischbestände vereinbar ist." Dabei muß es sich gemäß dieser Vorschrift um kombinierte Maßnahmen handeln, die eine Reduzierung der Kapazität der Flotte und eine Anpassung ihrer Fangkapazität umfassen.

5. Einige der im vorliegenden Fall erheblichen Fragen dieses Bereichs sind ferner in der Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 des Rates geregelt [9]. Gemäß Artikel 11 dieser Verordnung legt der Rat nach dem Verfahren des Artikels 43 des Vertrages „für mehrere Jahre und zum ersten Mal vor dem 1. Januar 1994 die Ziele und Einzelheiten für die Umstrukturierung des Fischereisektors der Gemeinschaft zur Herstellung eines dauerhaften Gleichgewichts zwischen den Beständen und ihrer Nutzung fest. Bei dieser Umstrukturierung werden die im Einzelfall möglichen wirtschaftlichen und sozialen Folgen und die Besonderheiten der Fischereigebiete berücksichtigt".

6. Schließlich ist vollständigkeitshalber auf die Verordnung Nr. 3699/93 des Rates [10] hinzuweisen, die am 1. Januar 1994 in Kraft trat und damit im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist. Diese Verordnung, durch die die bis dahin geltende Regelung erheblich geändert wurde, enthält eine ausdrückliche

8 — Verordnung (EWG) Nr. 3946/92 des Rates vom 19. Dezember 1992 zur dritten Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4028/86 (ABl. L 401, S. 1).

9 — Vergleiche oben Fußnote 3.

10 — Verordnung (EG) Nr. 3699/93 des Rates vom 21. Dezember 1993 über die Kriterien und Bedingungen für die Strukturmaßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Fischerei und Aquakultur sowie der Verarbeitung und Vermarktung der entsprechenden Erzeugnisse (ABl. L 346, S. 1).

Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, „die Maßnahmen zur Anpassung des Fischereiaufwands [zu treffen] die erforderlich sind, damit mindestens die Ziele der in Artikel 5 genannten mehrjährigen Ausrichtungsprogramme erreicht werden", indem sie, soweit erforderlich, „die endgültige Stillegung oder eine Begrenzung der Fangtätigkeiten der Fischereifahrzeuge" veranlassen (Artikel 8 Absatz 1). Diese Maßnahmen können im übrigen gemäß Artikel 8 Absatz 3 „Beschränkungen der in einem bestimmten Zeitraum zulässigen Fangtage oder Seetage umfassen".

Durch die mit der Verordnung Nr. 3699/93 getroffene Neuregelung haben die von den Mitgliedstaaten in ihren MAP festgelegten Ziele daher wohl verpflichtenden Charakter erhalten. Dies zeigt im übrigen die Entscheidung 94/15/EG des Rates [11], die im vorliegenden Fall gleichfalls nicht anwendbar ist, da sie nach der streitigen Verordnung erlassen wurde. Diese Entscheidung, deren Rechtsgrundlage Artikel 11 der Verordnung Nr. 3760/92 ist, verpflichtet die Mitgliedstaaten ausdrücklich, die Fischereiaufwände ihrer Flotten entsprechend den in ihren MAP festgelegten Zielen zu reduzieren, und überträgt es der Kommission, die Durchführung dieser Ziele zu überwachen (Artikel 1 und 2).

7. Das Vereinigte Königreich hat bislang drei MAP vorgelegt, von denen das erste im wesentlichen eine Reduzierung der Flottenkapazität zum Gegenstand hatte und das zweite, für den Zeitraum 1987 bis 1991, auf der restriktiveren Anwendung eines Systems von Fanglizenzen und der freien Entfaltung der Kräfte des Marktes beruhte. Obwohl die Kommission die im zweiten britischen MAP festgelegten Ziele durch die Entscheidung 88/141/EWG [12] gutgeheißen hatte, stellte sie in der Folge die Gewährung des zuvor zugesagten Zuschusses ein, nachdem sie festgestellt hatte, daß die Ziele des zweiten MAP nicht nur nicht erreicht worden waren, sondern daß die britische Fischereiflotte tatsächlich an Größe und Kapazität noch zugenommen hatte.

Im dritten MAP für den Zeitraum vom 1. Januar 1993 bis 31. Dezember 1996 [13] ist als Hauptziel die Reduzierung des Fischereiaufwands genannt. Es wurde von der Kommission durch die bereits mehrfach angeführte Entscheidung genehmigt.

8. In der neunten Begründungserwägung dieser Entscheidung, die im Anhang eine ausführliche Aufstellung der Ziele des dritten MAP enthält, wird das Grunderfordernis, „deutliche Einschränkungen in den Flottenbereichen dieser Flotte ..., in denen das Mißverhältnis zwischen Aufwand und Bestands-

11 — Entscheidung 94/15/EG des Rates vom 20. Dezember 1993 bezüglich der Ziele und Einzelheiten für die Umstrukturierung des Fischereisektors der Gemeinschaft zur Herstellung eines dauerhaften Gleichgewichts zwischen den Beständen und ihrer Nutzung während des Zeitraums vom 1. Januar 1994 bis zum 31. Dezember 1996 (ABl. 1994, L 10, S. 20).

12 — ABl. L 67, S. 22.

13 — Ursprünglich erfaßte das dritte MAP auch 1992, aber wegen des Fehlens von für die Genehmigung erforderlichen Angaben erließ die Kommission für dieses Jahr eine Übergangsregelung, die in der Entscheidung 92/363/EWG (ABl. L 193, S. 25) enthalten ist.

lage am ausgeprägtesten ist", erneut ausgesprochen. Ferner schreibt Artikel 2 der Verordnung für die einzelnen Fischarten unterschiedliche Gesamtreduzierungen des Fischereiaufwands vor, für die folgende Prozentsätze gelten:

— 20 % für die Flottenzweige, die mit Zweischiffschleppnetzen oder Scherbrettnetzen Grundschleppnetzfischerei auf Grundarten betreiben,

— 15 % für Flottenzweige, die mit Dredschen und Baumkurren Plattfischfang betreiben,

— 0 % bzw. kein weiterer Ausbau der übrigen Flottenzweige.

Gemäß Artikel 3 der Entscheidung kann die Reduzierung des Fischereiaufwands durch Maßnahmen zum Abbau der Kapazitäten und durch Maßnahmen zur Einschränkung der Fangtätigkeit erreicht werden; jedoch muß die Verwirklichung des Gesamtziels des MAP zu mindestens 55 % über einen Abbau der Kapazitäten erfolgen (Artikel 3 Absatz 2). Artikel 3 Absatz 3 lautet: „Die restliche Reduzierung kann durch Maßnahmen zur Einschränkung der Tätigkeit erreicht worden sein, *etwa durch Maßnahmen zur Begrenzung der Seetage*, sofern diesen auf Dauer erlassene und von der Kommission gebilligte Rechts- und Verwaltungsvorschriften zugrunde liegen und die entsprechenden Techniken von der Kommission genehmigt worden sind." [14]

9. Die streitige Verordnung wurde zur Verwirklichung des im dritten MAP festgelegten und von der Kommission gebilligten Gesamtziels erlassen. Wie erwähnt ist die Erteilung und Erneuerung der Fanglizenzen für die britischen Fischereifahrzeuge davon abhängig, daß der Begünstigte während der Jahre 1993 bis 1996 jährlich nicht mehr Tage auf See verbringt als 1991 (in einigen Ausnahmefällen 1988). Die Verordnung bestimmt, daß die Zahl der genehmigten Tage aufgrund besonderer Umstände erhöht werden kann (Fang von nicht der Quotenregelung unterliegenden Fischarten, andere Tätigkeiten als Fischfang, in gutem Glauben getätigte Investitionen u. a.).

10. Vollständigkeitshalber ist schließlich zu erwähnen, daß nahezu gleichzeitig mit der Verordnung zwei weitere nationale Regelungen, der „Sea Fishing (Conservation) Act 1992" und das „Fishing Vessel (Decommissioning) Scheme 1993", verabschiedet wurden. Nach Auffassung des Vereinigten Königreichs sollten diese beiden Regelungen zusammen mit der Verordnung die Beachtung der im MAP festgelegten Ziele auch hinsichtlich der Reduzierung der Kapazität der Fischereiflotte ermöglichen.

14 — Hervorhebung von mir.

Die Vorlagefragen

11. Da der High Court eine Auslegung der angeführten Bestimmungen für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Verfahrens für wesentlich hält, hat er das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) a) Berechtigt und/oder ermächtigt die Entscheidung das Vereinigte Königreich zum Erlaß von Maßnahmen, wie sie in der Verordnung enthalten sind?

b) Schließt die Entscheidung die Möglichkeit aus, zur Verwirklichung dieses Zieles technische Erhaltungsmaßnahmen einzusetzen?

2) Ist für die Beantwortung der ersten Frage von Bedeutung, daß das Vereinigte Königreich die Kapazität seiner Fischereiflotte nicht entsprechend seinem zweiten mehrjährigen Ausrichtungsprogramm abgebaut hat?

3) Verstoßen Maßnahmen der mit der Verordnung erlassenen Art in jedem Fall gegen die oben angeführten Bestimmungen und Grundsätze des Gemeinschaftsrechts?

4) Ist für die Beantwortung der oben genannten Fragen von Bedeutung,

a) welche Bestände mit den britischen Fischereifahrzeugen befischt werden, insbesondere ob für diese Bestände irgendwelche zulässigen Gesamtfangmengen festgelegt worden sind;

b) inwieweit sich die Verordnung auf den gesamten Fischereisektor auswirkt,

c) ob der zuständige Minister in Zukunft vielleicht Ausnahmeregelungen für bestimmte Teilbereiche erläßt?

Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat während des Verfahrens einseitig beschlossen, die Anwendung der streitigen Maßnahme auszusetzen, bis der Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung entschieden hat.

Erste Frage

12. Die Antwort auf den ersten Teil der ersten Vorlagefrage scheint mir völlig klar zu sein. Die Entscheidung gestattet nämlich, wie bereits erwähnt, durch die Genehmigung des dritten MAP dem Vereinigten Königreich ausdrücklich, die Ziele dieses MAP durch Maßnahmen zur Reduzierung der Fangtätigkeit der Flotte zu verwirklichen, und nennt als Beispiel eben „Maßnahmen zur Begrenzung der Seetage" (der bereits zitierte Artikel 3 Absatz 3).

Solche Maßnahmen sind also zweifellos zulässig, „sofern diesen auf Dauer erlassene von der Kommission gebilligte Rechts- und Verwaltungsvorschriften zugrunde liegen" (Artikel 3 Absatz 3) und sofern das Gesamtziel des MAP zu mindestens 55 % durch Maßnahmen eines Abbaus der Kapazitäten verwirklicht wird (Artikel 3 Absatz 2). Angesichts des Akteninhalts und da dies nicht bestritten wird, sind beide Voraussetzungen im vorliegenden Fall erfüllt.

13. Mit dem zweiten Teil der ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Entscheidung die Möglichkeit ausschließt, technische Maßnahmen (in erster Linie Änderungen der Lizenzregelung, Maßnahmen, die einen Anreiz zur Stillegung von Schiffen bieten, und andere spezifische Erhaltungsmaßnahmen) anstelle einer Begrenzung der Seetage zu erlassen.

Obwohl die Entscheidung nicht ausdrücklich auf technische Maßnahmen Bezug nimmt, überläßt sie den Mitgliedstaaten die Wahl der Maßnahmen zur Verringerung der Fangtätigkeit, die am geeignetsten sind, um 45 % des Gesamtziels zu verwirklichen, sofern sie von der Kommission genehmigt sind. Die Kläger machen insoweit geltend, daß der Erlaß bestimmter technischer Maßnahmen es ermöglichen würde, das angestrebte Ziel mit weit geringeren wirtschaftlichen Kosten zu erreichen, als sie ihnen durch die Anwendung der Verordnung aufgebürdet würden.

14. Meines Erachtens ist die Beantwortung dieser Frage für die Beurteilung der Vereinbarkeit der Verordnung mit der Entscheidung ohne Bedeutung. Auch wenn man, wohl zutreffenderweise, davon ausgeht, daß die Entscheidung das Vereinigte Königreich ermächtigt, andere Maßnahmen als eine Begrenzung der Seetage zur Reduzierung der Fangtätigkeit zu erlassen, handelt es sich bei der Begrenzung um eine (im übrigen ausdrücklich) zugelassene Maßnahme.

Ferner ergibt sich wohl aus keinem offiziellen Dokument, daß die Kommission technische Maßnahmen, wie in der Entscheidung vorgeschrieben, genehmigt hat. Im Gegenteil deutet der von der Regierung des Vereinigten

Königreichs und der Kommission im Jahr 1994 geführte Schriftwechsel (der auf Antrag der Kläger beigezogen wurde) vielmehr darauf hin, daß das für die Fischereipolitik zuständige Kommissionsmitglied Zweifel daran hegte, daß solche Maßnahmen seinerzeit eine tatsächliche Reduzierung des Fischereiaufwands der Flotte des Vereinigten Königreichs gewährleisten konnten [15].

Die Kläger gehen von der — von der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission bestrittenen — Annahme aus, das zweite MAP habe rechtlich bindende Verpflichtungen enthalten, da die darin enthaltenen Ziele durch die Entscheidung 88/141 genehmigt und formalisiert worden seien.

Zweite Frage

16. Ich neige dieser Auffassung nicht zu, die meines Erachtens mit einer zutreffenden Auslegung der Regelung zur Einführung der MAP und mit ihrer Entwicklung unvereinbar ist.

15. Mit der zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob und gegebenenfalls inwieweit es sich auf die Beantwortung der ersten Frage auswirkt, daß sich das Vereinigte Königreich nicht an die im zweiten MAP für den Zeitraum 1987 bis 1991 festgelegten Ziele gehalten hat. Die Kläger machen nämlich geltend, die Tatsache, daß das Vereinigte Königreich die im zweiten MAP enthaltenen Verpflichtungen zur Reduzierung der Flottenkapazität verletzt habe, habe ungerechtfertigte und widerrechtliche Auswirkungen auf die Ziele des dritten MAP gehabt. Wären diese Verpflichtungen dagegen eingehalten worden, so wären die wirtschaftlichen Kosten und die Auswirkungen des dritten MAP für den Fischereisektor nach Auffassung der Kläger weniger schwerwiegend gewesen, als sie es wohl tatsächlich sein würden.

Die Regelung sah nämlich, zumindest bis zum Erlaß der Verordnung Nr. 3699/93, nur die *Möglichkeit* vor, daß ein Mitgliedstaat ein MAP aufstellt und der Kommission vorlegt. Die Genehmigung durch die Kommission war ausschließlich für die Gewährung eines Zuschusses erforderlich. Genehmigte die Kommission das mit dem MAP aufgestellte Programm, so legte sie die Voraussetzungen und die Modalitäten der Finanzierung in einer besonderen förmlichen Entscheidung fest. Die in einer solchen Entscheidung enthaltenen Verpflichtungen waren daher nur für die Gewährung des Zuschusses rechtlich relevant, so daß die Kommission dessen Gewährung im Fall der Nichteinhaltung des MAP einstellen konnte. So erging es übrigens dem Vereinigten Königreich hinsichtlich des zweiten MAP.

15 — Schreiben von Y. Paleokrassas an den Minister für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung, M. Jack, vom 15. Juli 1994.

17. Erst nach dem entscheidungserheblichen Zeitraum wurde die Regelung insbesondere durch die Verordnung Nr. 3699/93 geändert, nach der fortan für die einzelnen Mitgliedstaaten eine rechtlich bindende Verpflichtung besteht, Strukturmaßnahmen für den Fischereisektor vorzusehen, also ein den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen entsprechendes MAP aufzustellen und die darin festgelegten Ziele zu beachten. Die Entscheidung 94/15 ist ein Beispiel für die Durchführung dieser Verpflichtungen hinsichtlich des Zeitraums 1993 bis 1996.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, sofern dies erforderlich sein sollte, daß die Tatsache, daß das Vereinigte Königreich seine Verpflichtungen aus dem zweiten — unter die frühere Regelung fallenden — MAP verletzte, keine anderen Konsequenzen als eine Einstellung der zuvor von der Kommission bewilligten Zuschußleistungen haben konnte.

Abschließend ist zu sagen, daß der Umstand, daß das Vereinigte Königreich sich nicht an die in seinem zweiten MAP festgelegten Ziele hielt, für die Beurteilung der Vereinbarkeit des dritten MAP mit der Entscheidung gänzlich bedeutungslos ist.

Dritte Frage

18. Mit seiner dritten Frage ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um eine Auslegung einiger Vorschriften und Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, um beurteilen zu können, ob diese Vorschriften und Grundsätze der Anwendung nationaler Maßnahmen der streitigen Art entgegenstehen.

19. Für den Fall, daß sich die Rügen der Kläger als begründet und die streitige Verordnung als mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar erweisen sollten, könnten sich, nebenbei bemerkt, Zweifel an der Gültigkeit der Entscheidung als solcher ergeben, da durch die Entscheidung, wie ausgeführt, der Erlaß der streitigen Maßnahme durch das Vereinigte Königreich ausdrücklich genehmigt wurde.

Zu dieser Frage sei gleich gesagt, daß die Verordnung des Vereinigten Königreichs meines Erachtens mit allen von den Klägern angeführten gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften und Grundsätzen vereinbar ist.

20. Die Kläger machen erstens geltend, die streitige Verordnung verstoße, da sie ausschließlich für britische Fischer gelte, gegen das in Artikel 6 EG-Vertrag ausgesprochene allgemeine Verbot einer Diskriminierung aus

Gründen der Staatsangehörigkeit sowie gegen das in Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 101/76 des Rates [16] verankerte Recht auf gleichen Zugang zu den gemeinschaftlichen Fanggründen und zur gemeinschaftlichen Fischerei.

Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, daß Artikel 10 der Verordnung Nr. 3760/92 die Mitgliedstaaten ausdrücklich ermächtigt, zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen strengere Maßnahmen zu erlassen, als sie die Gemeinschaftsregelung vorsieht, sofern diese Maßnahmen nur für die Fischer des betreffenden Mitgliedstaats gelten und mit den Zielen der Gemeinschaftsregelung vereinbar sind.

Hinzu kommt, daß der Gerichtshof eben im Hinblick auf die Fischereipolitik bereits ausdrücklich entschieden hat, daß Artikel 7 EWG-Vertrag (nunmehr Artikel 6 EG-Vertrag) „etwaige Unterschiede in der Behandlung und Verzerrungen, die sich für Personen und Unternehmen, die der Gerichtsbarkeit der Gemeinschaft unterliegen, daraus ergeben können, daß ein Mitgliedstaat auf einem Gebiet strengere Maßnahmen anwendet als andere Mitgliedstaaten", nicht erfaßt [17].

21. Was insbesondere Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 angeht, so ist dieser vom Gerichtshof in Anbetracht des Systems nationaler Quoten zutreffend dahin ausgelegt worden, daß er nicht verbietet, daß ein Mitgliedstaat auf seine Flagge führende Schiffe nationale Kontrollmaßnahme anwendet, die strenger als die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften sind, sofern diese Maßnahmen tatsächlich auf die Überwachung der Fischereitätigkeit und die Verhinderung von Betrügereien gerichtet und im Hinblick auf das verfolgte Ziel nicht unverhältnismäßig sind [18].

22. Die Kläger führen zum Gleichbehandlungsgrundsatz weiter aus, die Verordnung verstoße gegen das in Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages geregelte Verbot von Diskriminierungen zwischen Erzeugern oder Verbrauchern des Fischereisektors der Gemeinschaft. Die Verordnung gelte nämlich für alle Fischereifahrzeuge von mehr als zehn Meter Länge, ohne besondere Bestimmungen für Schiffe vorzusehen, die keinen Fangquoten unterliegende Arten befischten, und ohne nach den verschiedenen von den einzelnen Schiffen verwendeten Fangmethoden zu unterscheiden.

In diesem Punkt halte ich das Vorbringen der Kommission für begründet, daß die Verordnung durch die Festlegung eines Mindest-

16 — Verordnung (EWG) Nr. 101/76 des Rates vom 19. Januar 1976 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft (ABl. L 20, S. 19).

17 — Urteil vom 7. Mai 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-251/90 und C-252/90 (Wood und Cowie, Slg. 1992, I-2873, Randnr. 19); vgl. aber auch das frühere Urteil vom 3. Juli 1979 in den verbundenen Rechtssachen 185/78 bis 204/78 (Van Dam, Slg. 1979, 2345, Randnr. 10).

18 — Urteil Wood und Cowie (a. a. O., Randnrn. 16 bis 18).

prozentsatzes für die Reduzierung einiger Zweige der Fischereiflotte und eines Nullwachstums für alle übrigen Zweige bewirke, daß die britische Fangtätigkeit auf dem Stand von 1991 verbleibe. Es werden daher keine Maßnahmen vorgeschrieben, die für den einen oder anderen Zweig belastender sind, sondern es wird vielmehr sichergestellt, daß für alle Zweige einheitlich ein Nullwachstum gilt, wobei die 1991 festgestellte Situation zugrunde gelegt wird. Ein Nullwachstum gegenüber 1991 ist nämlich das gemeinsame Mindestziel für alle Flottenzweige, dem die Entscheidung Vorrang einräumt.

23. Nach dem Vorbringen der Kläger ist die Verordnung ferner eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine gemäß Artikel 34 des Vertrages verbotene mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung.

Meines Erachtens ist dieses Vorbringen unbegründet, da sich Artikel 34 des Vertrages nach ständiger Rechtsprechung nur auf nationale Maßnahmen bezieht, die spezifische Beschränkungen der Ausfuhr bezwekken oder bewirken und damit den inländischen Markt oder die inländische Erzeugung begünstigen [19]. Dies ist bei der streitigen Verordnung gewiß nicht der Fall, die im Gegenteil einheitlich für alle Fischereifahrzeuge gilt, ohne danach zu unterscheiden, ob sie ihre Erzeugnisse auf dem inländischen Markt verkaufen oder ausführen.

24. Die Kläger machen ferner geltend, die Verordnung stehe im Widerspruch zu den in Artikel 39 des Vertrages und in der Verordnung Nr. 3760/92 festgelegten grundlegenden Zielen der gemeinsamen Fischereipolitik und den in der Verordnung Nr. 3759/92 geregelten Grundsätzen der gemeinsamen Marktorganisation für Fischereierzeugnisse.

Zur Stützung ihrer Auffassung verweisen die Kläger auf zahlreiche Aussagen von Vertretern des Fischereisektors, nach denen die Anwendung der Verordnung eine Reihe verhängnisvoller Auswirkungen für die Fangtätigkeit im Vereinigten Königreich und auf dem gesamten Gemeinsamen Markt haben werde. Diese Auswirkungen beträfen insbesondere die finanzielle Stabilität des gesamten Marktes für Fisch und der damit zusammenhängenden Industrie, die Preise für Fischereierzeugnisse, die besonderen Bedürfnisse der auf dem Fischereisektor tätigen Personen und der am meisten auf die Fischerei angewiesenen Regionen, die rationelle Organisation der Fangtätigkeit, die Entwicklung der Fischerei in den am weitesten von den Häfen entfernten Fischereigewässern, die Entwicklung der Jungfischbestände, die korrekte Nutzung der dem Vereinigten Königreich zugeteilten Fangquoten, die Fähigkeit der Erzeugerorganisationen, die Fanquoten zu verwalten, die Sicherstellung der Versorgung und allgemein das ordnungsgemäße Funktionieren der gemeinschaftlichen Regelung.

19 — Urteil vom 8. November 1979 in der Rechtssache 15/79 (Groenveld, Slg. 1979, 3409, Randnr. 7); vgl. aber auch für den Fischereisektor Urteil vom 27. März 1990 in der Rechtssache C-9/89 (Spanien/Rat, Slg. 1990, I-1383, Randnr. 21).

25. Auch wenn man von der Frage absieht, welche rechtliche Bedeutung Zeugenaussagen zukommt, die zwar unter Eid, aber nicht gemäß dem in den Artikeln 47 ff. der Verfahrensordnung geregelten Verfahren gemacht worden sind, und demgemäß davon ausgeht, daß die streitige Verordnung kurzfristig Nachteile für alle Wirtschaftsteilnehmer der gemeinschaftlichen Fischereiindustrie verursachen könnte, halte ich das Erfordernis der Wahrung eines Gleichgewichts zwischen Fangtätigkeit und verfügbaren Fischereiressourcen für absolut vorrangig. Die Fischereiindustrie kann auf lange Sicht nur überleben und ihre Rentabilität erhalten (oder vielmehr zurückgewinnen), wenn sie schrittweise ein solches Gleichgewicht anstrebt, das gegenwärtig bereits ernstlich gestört ist [20].

26. Diese Erwägung liegt im übrigen der Gemeinschaftsrechtsprechung auf diesem Gebiet zugrunde. Zum einen hat der Gerichtshof nämlich darauf hingewiesen, daß die Gemeinschaftsorgane bei der Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik (und damit der Fischereipolitik und dem Ausgleich zwischen diesen Zielen über ein weites Ermessen verfügen und daß sie berechtigt sind, dem einen oder dem anderen Ziel zeitweilig dem Vorrang einzuräumen, den die wirtschaftlichen Gegebenheiten und Umstände gebieten [21].

Zum anderen hat der Gerichtshof im Rahmen der Beurteilung der Gültigkeit einer Verordnung, mit der die zusätzlichen Gesamtfangmengen für bestimmte Fischarten für das Jahr 1985 festgesetzt wurden, die Vereinbarkeit dieser Verordnung mit Artikel 39 des Vertrages mit folgender Begründung bejaht: „Die Festsetzung von Fangquoten ermöglicht es durch eine kurzfristige Beschränkung der zulässigen Fangmengen, bestimmte Fischarten zu erhalten, und trägt so zu einer langfristigen Stabilisierung der Märkte bei. Eine solche Regelung ist ferner geeignet, den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, der ein weiteres Ziel des Artikels 39 ist, zu gewährleisten, denn ohne sie wären bestimmte Meeresschätze schnell erschöpft, und der bestmögliche Einsatz der Produktionsfaktoren würde langfristig unmöglich gemacht." [22]

27. Zum Vorwurf der Verletzung des Eigentumsrechts und des Rechts der freien Berufsausübung oder Handelstätigkeit, die zu den Grundrechten gehören, die der Gerichtshof zu wahren hat [23], genügt hier der Hinweis, daß, wie die Kläger selbst einräumen, diese Rechte nach ständiger Rechtsprechung keine uneingeschränkte Geltung besitzen, sondern Beschränkungen unterworfen werden können, sofern diese Beschränkungen dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und keinen „unverhältnismäßigen, nicht tragbaren" Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet [24]. Meines Erachtens

20 — Vgl. Bericht der Kommission an den Rat und das Parlament über die gemeinsame Fischereipolitik (1991) (SEK [91] 2288, 18. Dezember 1991). Es sei insbesondere hingewiesen auf die Angaben zum Fischsterben und zur Überkapazität der Fischereiindustrie im Verhältnis zu den verfügbaren Fischereiressourcen und die Überlegungen und Vorschläge für eine Änderung des Systems zur Erreichung einer rationelleren Nutzung dieser Ressourcen.

21 — Urteil vom 24. Oktober 1973 in der Rechtssache 5/73 (Balkan Import-Export, Slg. 1973, 1091, Randnrn. 24 und 27).

22 — Urteil vom 16. Juni 1987 in der Rechtssache 46/86 (Romkes, Slg. 1987, 2671, Randnr. 22).

23 — Urteil vom 13. Dezember 1979 in der Rechtssache 44/79 (Hauer, Slg. 1979, 3727).

24 — Urteil vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87 (Schräder, Slg. 1989, 2237).

ist jedoch klar, daß die streitige Verordnung in Anbetracht der Bedeutung des mit ihr verfolgten Zwecks keinen unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellt.

28. Ich komme abschließend zu der angeblichen Unvereinbarkeit der Verordnung mit dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Mit dieser Rüge, die im Vorlagebeschluß nicht näher erläutert ist, kann zweierlei gemeint sein.

Zum einen könnte sich die Rüge gegen die Kommission richten, da diese durch die Genehmigung von Maßnahmen wie der streitigen das Gebot verletzt habe, unter mehreren möglichen Maßnahmen die am wenigsten belastende zu wählen [25].

Insoweit genügt der Hinweis, daß nach ständiger Rechtsprechung der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der gemeinsamen Fischereipolitik über einen Ermessensspielraum verfügt, der seiner Verantwortung, die ihm die Artikel 40 und 43 des Vertrages übertragen, entspricht und daß die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme nur dann beeinträchtigt sein kann, wenn diese Maßnahme zur Erreichung des verfolgten Ziels „offensichtlich ungeeignet" ist [26].

25 — Vgl. z. B. Urteil vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88 (Fedesa, Slg. 1990, I-4023, Randnr. 13).

26 — Vgl. zuletzt Urteil vom 5. Oktober 1994 in den verbundenen Rechtssachen C-133/93, C-300/93 und C-362/93 (Crispoltoni, Slg. 1994, I-4863, Randnr. 42).

29. Ist die Rüge dagegen so aufzufassen, daß sie sich gegen das Vereinigte Königreich richtet, weil dieses die streitige Maßnahme anstelle anderer möglicherweise zulässiger Maßnahmen erlassen habe, so ist sie jedenfalls für unbegründet zu erklären, ohne daß die übliche Verhältnismäßigkeitsprüfung zu erfolgen braucht.

Meines Erachtens ist es nämlich offensichtlich, daß sich bei einer nationalen Maßnahme, deren Erlaß ausdrücklich und im voraus von der Kommission in Ausübung ihrer spezifischen Befugnisse zur Regelung der Fischereipolitik genehmigt wurde und deren Vereinbarkeit mit anderen möglicherweise einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts eindeutig dargetan wurde, jede Frage hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit erübrigt.

30. Abschließend muß festgestellt werden, daß die von den Klägern angeführten Argumente wohl sämtlich eher auf der Erwägung beruhen, daß die Verordnung angesichts der Möglichkeit, andere weniger belastende Regelungen zu erlassen, *unzweckmäßig* sei, als darauf, daß sie mit den einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts tatsächlich unvereinbar sei. Eine Prüfung dieser Frage ist jedoch wie jede Untersuchung der wirtschaftlichen Auswirkungen einer nationalen Maßnahme, die nicht mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar ist, offensichtlich nicht Sache des Gerichtshofes, sondern gegebenenfalls, ausschließlich des nationalen Gesetzgebers.

Vierte Frage

31. Mit der vierten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob für die Beantwortung der vorhergehenden Fragen von Bedeutung ist, a) welche Bestände mit diesen Fischereifahrzeugen befischt werden und insbesondere ob für diese Bestände irgendwelche zulässigen Gesamtfangmengen festgelegt worden sind, b) inwieweit sich derartige Beschränkungen auf den Markt für Fisch im allgemeinen auswirken und c) ob der zuständige Minister vielleicht Ausnahmeregelungen erlassen wird.

Meines Erachtens ergeben sich die Antworten auf den ersten und den zweiten Teil der Frage mit hinreichender Deutlichkeit aus den zur dritten Frage gemachten Ausführungen. Die unter a) und b) genannten Umstände können daher offensichtlich für die Frage der Vereinbarkeit der Verordnung mit der Entscheidung und mit dem Gemeinschaftsrecht keine Bedeutung haben.

32. Was dagegen Teil c von Frage 4 angeht, steht meines Erachtens fest und ist zudem zwischen den Parteien unstreitig, daß die Befugnis des zuständigen Ministers, im Einzelfall Ausnahmen von der allgemeinen Vorschrift zuzulassen, sich in keiner Weise auf die Beurteilung der Vereinbarkeit der Verordnung mit dem Gemeinschaftsrecht auswirkt.

33. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof daher vor, die Vorlagefragen des High Court of Justice wie folgt zu beantworten:

1) Die Entscheidung 92/593/EWG der Kommission vom 21. Dezember 1992 über das gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 4028/86 des Rates vom Vereinigten Königreich für den Zeitraum 1993—1996 vorgelegte mehrjährige Ausrichtungsprogramm für die Fischereiflotte ist dahin auszulegen, daß sie — ohne die Möglichkeit eines Erlasses anderer Maßnahmen auszuschließen — das Vereinigte Königreich ermächtigt, Maßnahmen einzuführen, durch die die Zahl der Tage, die die britischen Fischereifahrzeuge im Jahr auf See verbringen dürfen, auf die Zahl der 1991 von ihnen auf See verbrachten Tage beschränkt werden; der Umstand, daß das Vereinigte Königreich seine Verpflichtungen nach dem mehrjährigen Ausrichtungsprogramm für den Zeitraum 1987 bis 1991 nicht erfüllte, ist nicht erheblich.

2) Die Artikel 6, 34, 39, 40 Absatz 3 EG-Vertrag, Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 101/76 des Rates, die Verordnungen (EWG) Nrn. 3760/92 und 3759/92 des Rates, das Eigentumsrecht, das Recht der freien Berufsausübung und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sind dahin auszulegen, daß sie der Anwendung einer von einem Mitgliedstaat erlassenen Maßnahme, durch die die Zahl der Tage, die die Fischereifahrzeuge der Flotte dieses Mitgliedstaats im Jahr auf See verbringen dürfen, auf die Zahl der 1991 von ihnen auf See verbrachten Tage beschränkt wird, nicht entgegenstehen.

3) Für die Beantwortung der vorhergehenden Vorlagefragen ist ohne Bedeutung,

a) welche Bestände mit den Fischereifahrzeugen befischt werden,

b) in welchem Umfang sich derartige Maßnahmen auf die Fischereiindustrie auswirken und

c) ob der zuständige Minister vielleicht im Einzelfall Ausnahmeregelungen treffen wird.