URTEIL DES GERICHTSHOFES
15. Dezember 1987 *

In der Rechtssache 326/85

Königreich der Niederlande, vertreten durch den stellvertretenden Rechtsberater im Außenministerium A. Bos und den beigeordneten Rechtsberater im Außenministerium G. M. Borchardt als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Botschaft des Königreichs der Niederlande, Luxemburg,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Robert C. Fischer als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Georges Kremlis vom Juristischen Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen teilweiser Aufhebung der Entscheidung 85/464 der Kommission vom 28. August 1985 über den vom Königreich der Niederlande vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1981 finanzierten Ausgaben (ABl. L 267, S. 46), soweit sie Fischereierzeugnisse betrifft,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. Bosco in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, des Kammerpräsidenten J. C. Moitinho de Almeida, der Richter T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet und F. Schockweiler,

Generalanwalt: J. L. da Cruz Vilaça
Kanzler: B. Pastor, Verwaltungsrätin

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

aufgrund des Sitzungsberichts und auf die mündliche Verhandlung vom 5. Mai 1987,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. September 1987,

folgendes

Urteil

1 Das Königreich der Niederlande hat mit Klageschrift, die am 6. November 1985 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Aufhebung der Entscheidung 85/464 der Kommission vom 28. August 1985 über den vom Königreich der Niederlande vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (im folgenden: EAGFL), Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1981 finanzierten Ausgaben (ABl. L 267, S. 46), soweit danach der vom Königreich der Niederlande vorgelegte Rechnungsabschluß bezüglich der Ausfuhrerstattungen im Fischereisektor in Höhe von 16 691 422,52 HFL und bezüglich der Interventionen im Fischereisektor in Höhe von 1 963 259,79 HFL nicht zur Gemeinschaftsfinanzierung zugelassen wurde.

2 Die niederländische Regierung begründet ihre Klage mit der Verletzung von Durchführungsvorschriften zum EWG-Vertrag, nämlich der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) sowie der Verordnungen Nr. 100/76 des Rates vom 19. Januar 1976 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 20, S. 1), Nr. 110/76 des Rates vom 19. Januar 1976 über die Grundregeln für die Gewährung von Erstattungen bei der Ausfuhr von Fischereierzeugnissen und über die Kriterien für die Festsetzung der Erstattungsbeträge (ABl. L 20, S. 48) und Nr. 2730/79 der Kommission vom 29. November 1979 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 317, S. 1). Die niederländische Regierung wirft der Kommission ferner vor, nicht alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel genutzt zu haben, um im Jahre 1981 der in Rede stehenden Überschreitung der Fangmöglichkeiten vorzubeugen. Sie führt hilfsweise aus, der Standpunkt der Kommission könne nur für die Zeit nach dem 27. Juli 1981 gelten, und die Kom-

mission habe den Betrag der im Jahre 1981 gezahlten Ausfuhrerstattungen zu Unrecht in voller Höhe der in diesem Jahr gefischten Fischmenge zugerechnet.

3 Wegen der Einzelheiten des Sachverhalts, des Verfahrens und des Parteivorbringens wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt ist im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

4 Die niederländische Regierung macht mit ihrem ersten Klagegrund geltend, die Verordnung Nr. 729/70 erlaube die Ablehnung der Gemeinschaftsfinanzierung nur im Fall der Nichtbeachtung der Gemeinschaftsvorschriften über die Finanzverwaltung oder die Marktpolitik im Fischereisektor; die Vorschläge der Komission, die für bestimmte Fischbestände die Festsetzung der zulässigen Gesamtfangmenge (TAC) für 1981 und ihre Aufteilung unter die Mitgliedstaaten (Quoten) enthielten, könnten nicht als Gemeinschaftsvorschriften im Sinne der Verordnung Nr. 729/70 angesehen werden.

5 Nach Ansicht der Kommission gehören die gemeinschaftlichen Erhaltungsmaßnahmen im Fischereibereich dagegen zu den Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte im Sinne der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70; derartige Maßnahmen bestünden für das Jahr 1981, und jedes Handeln eines Mitgliedstaats, das mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sei, müsse zu einer Ablehnung der Gemeinschaftsfinanzierung führen, wenn es Ausgaben für den EAGFL mit sich gebracht habe.

6 Nach den Artikeln 1, 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 finanziert die Abteilung Garantie des EAGFL die Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern und die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte, die „nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte" gewährt bzw. vorgenommen werden.

7 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes (siehe das Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 11/76, Königreich der Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245) darf die Kommission nach diesen Bestimmungen zu Lasten des EAGFL nur die gemäß den geltenden Vorschriften in den verschiedenen Agrarsektoren gezahlten Beträge übernehmen. Alle sonstigen Beträge, insbesondere diejenigen, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen auszubezahlen sich die nationalen Behörden zu Unrecht für ermächtigt hielten, bleiben zu Lasten der

Mitgliedstaaten. Diese enge Auslegung der Voraussetzungen für die Übernahme der Ausgaben zu Lasten des EAGFL ist im übrigen wegen der Zielsetzung der Verordnung Nr. 729/70 zwingend. Da die Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik die Gleichheit zwischen den Wirtschaftsteilnehmern der Mitgliedstaaten gewährleisten muß, dürfen nationale Behörden eines Mitgliedstaats nicht über eine weite Auslegung einer bestimmten Vorschrift die Wirtschaftsteilnehmer dieses Staates gegenüber denjenigen anderer Mitgliedstaaten begünstigen, in denen eine engere Auslegung vertreten wird.

8 Unstreitig galten im entscheidungserheblichen Zeitraum die Verordnung Nr. 100/76 und die Verordnung Nr. 101/76 des Rates vom 19. Januar 1976 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft (ABl. L 20, S. 19). Nach der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 101/76 muß die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fischereierzeugnisse durch die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft ergänzt werden. Artikel 1 der Verordnung Nr. 101/76 führt zur Förderung einer ausgewogenen, harmonischen Entwicklung der Fischwirtschaft innerhalb der Gesamtwirtschaft und zur Förderung einer rationellen Nutzung der biologischen Schätze des Meeres eine gemeinsame Regelung für die Ausübung der Fischerei in den Meeresgewässern sowie spezifische Maßnahmen für geeignete Aktionen und für die Koordinierung der Strukturpolitik der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet ein. Artikel 4 regelt das Verfahren für den Erlaß der Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Fischbestände der Meeresgewässer der Mitgliedstaaten zu erhalten und vor der Gefahr einer allzu intensiven Ausbeutung zu schützen.

9 Nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 14. Juli 1976 in den verbundenen Rechtssachen 3, 4 und 6/76 (Cornelis Kramer, Slg. 1976, 1279) bezüglich der Verordnungen Nrn. 2141 und 2142/70 des Rates vom 20. Oktober 1970 (ABl. L 236, S. 1), die als Vorläufer der Verordnungen Nrn. 100 und 101/76 unter dem hier interessierenden Gesichtspunkt dieselbe Regelung enthielten wie diese, bilden Maßnahmen zur Begrenzung des Fischfangs einen wesentlichen Bestandteil des durch diese Verordnungen errichteten Gesamtsystems; derartige Maßnahmen können sich auf das Funktionieren anderer Elemente dieses Systems, insbesondere der Preisregelung, auswirken. Da diese Maßnahmen die Fischmengen, die auf dem Markt angeboten werden können, begrenzen sollen, können sie im übrigen Auswirkungen auf das Volumen der vom EAGFL zu finanzierenden Operationen haben.

10 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, daß die Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände Bestandteil der Gemeinschaftsvorschriften über die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte im Sinne der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 sind, da die Fischereierzeugnisse nach Artikel 38 EWG-Vertrag zu den landwirtschaftlichen Erzeugnissen gehören, und daß die Erstattungen und Interventionen, die unter Verstoß gegen gemeinschaftliche Erhaltungsmaßnahmen gewährt bzw. vorgenommen werden, nicht vom EAGFL finanziert werden können.

11 Somit ist zu prüfen, ob es im Jahre 1981 Gemeinschaftsvorschriften zur Erhaltung der Meeresschätze gab, die die Fänge beschränkten.

12 Die Lage im Jahre 1981 ist dadurch gekennzeichnet, daß der Rat, der gemäß Artikel 102 der Beitrittsakte von 1972 seit dem 1. Januar 1979 ausschließlich dafür zuständig war, auf Vorschlag der Kommission im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik Maßnahmen zur Erhaltung der Meeresschätze zu treffen, solche Maßnahmen nicht ergriffen hat.

13 Der Beschluß 80/993 des Rates vom 28. Oktober 1980 gestützt auf die Verträge betreffend die Fischereitätigkeit in den der Hoheit oder der Rechtsprechung der Mitgliedstaaten unterstehenden Gewässern auf zeitweiliger Grundlage bis zum Erlaß dauerhafter Gemeinschaftsmaßnahmen (ABl. L 298, S. 38) sah Übergangsmaßnahmen vor, die bis zum 20. Dezember 1980 anwendbar waren. Nach diesem Beschluß hatten die Mitgliedstaaten ihre Fischereitätigkeit so durchzuführen, daß dabei — wie in der Verordnung Nr. 754/80 des Rates vom 26. März 1980 zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmenge, des für die Gemeinschaft verfügbaren Anteils und der Fangbedingungen hinsichtlich bestimmter Fischbestände in der Fischereizone der Gemeinschaft für 1980 (ABl. L 84, S. 36) und in den Vorschlägen der Kommission vom 12. September und 24. Oktober 1980 vorgesehen — die zulässige Gesamtfangmenge (TAC) sowie der Anteil der TAC berücksichtigt wurden, der Drittländern gemäß den zwischen ihnen und der Gemeinschaft geschlossenen Abkommen oder Übereinkommen überlassen wurde.

14 Der Rat gab auf seiner Tagung vom 15. bis 17. Dezember 1980 eine Erklärung zu Protokoll, nach der die Mitgliedstaaten ihre Fischereitätigkeit so durchführen mußten, daß die von ihren Booten getätigten Fänge während der Übergangsperiode den TAC Rechnung trugen, die die Kommission dem Rat für 1981 in ihren Vorschlägen vom 18. November und 16. Dezember 1980 unterbreitet hatte.

15 Im Jahre 1981 änderte die Kommission mehrfach ihre TAC-Vorschläge und legte dem Rat schließlich am 24. Juli 1981 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmenge und des für die Gemeinschaft verfügbaren Anteils hinsichtlich bestimmter Fischbestände in der Fischereizone der Gemeinschaft für 1981 und einen Vorschlag für eine Verordnung zur Verteilung der für die Gemeinschaft verfügbaren Gesamtfangmöglichkeiten von Fischbeständen oder Fischbestandsgruppen in der Fischereizone der Gemeinschaft für 1981 auf die Mitgliedstaaten vor.

16 Die Kommission wies in einer Erklärung gegenüber dem Rat vom 27. Juli 1981 (ABl. C 224, S. 1) auf die Lage hin, die durch die fehlende Einigung über ihre Vorschläge zur Festsetzung der TAC und der Quoten für 1981 entstanden sei. Sie erinnerte unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere das Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045) daran, daß sie gemäß Artikel 155 EWG-Vertrag bestimmte Rechte und Pflichten wahrzunehmen habe. Im Hinblick auf das herausragende öffentliche Interesse und als Vorsichtsmaßnahme sowie in Erwartung einer endgültigen Entscheidung des Rates forderte die Kommission deshalb alle Mitgliedstaaten auf, entsprechend ihren Rechten und Pflichten ihre Fischereitätigkeiten unter Beachtung der Vorschläge der Kommission auszuüben. Sie bekräftigte ferner ihre Entschlossenheit, alle in ihrer Macht stehenden Mittel zu nutzen, um die Einhaltung ihrer Vorschläge, die sie in der damaligen Lage als für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend ansah, durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen.

17 Wie aus dem Protokoll der Tagung des Rates vom 27. Juli 1981 hervorgeht, widersprachen der Juristische Dienst des Rates und verschiedene Mitgliedstaaten der Erklärung der Kommission; schließlich einigte sich der Rat darauf, die für 1981 vorgeschlagenen TAC und Quoten auf seiner nächsten Tagung zu erörtern.

18 Die Kommission erinnerte die Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 28. Juli 1981 an ihre Erklärung und führte zusätzlich aus, sie halte sich für verpflichtet, nicht nur nach Maßgabe ihrer Vorschläge den vorgelegten nationalen Maßnahmen zuzustimmen oder sie abzulehnen, sondern auch alle Mitgliedstaaten aufzufordern, Maßnahmen zur Einhaltung ihrer Vorschläge zu ergreifen; sie habe in Erwartung der nächsten Ratstagung die Absicht, ihre Zustimmung zu Fangmengen zu geben, die nicht höher als drei Viertel der von ihr vorgeschlagenen Quoten lägen. Die Kommission forderte alle Mitgliedstaaten auf, ihr spätestens am 24. August 1981 mitzuteilen, welche Maßnahmen sie zu treffen vorschlügen, um die Einhaltung dieser allgemeinen Regel im Interimszeitraum sicherzustellen.

19 Am 17. September 1981 erließ die Regierung der Niederlande Maßnahmen zur Beschränkung der Fangmengen für Makrelen in bestimmten Bereichen. Die Kommission billigte diese Erhaltungsmaßnahme. Für die anderen Fischarten wurde keine Maßnahme erlassen.

20 Der Gerichtshof hat in früheren Urteilen, zuletzt in seinem Urteil vom 5. Mai 1981 (a. a. O.), das insoweit einschlägige Gemeinschaftsrecht dargelegt. Der vorliegende Fall unterscheidet sich allerdings dadurch von der in jenem Urteil beschriebenen Lage, daß der Rat keine vorläufige Entscheidung für 1981 gefällt hat und daß von ihm nur die auf der Ratstagung vom 15. bis 17. Dezember 1980 zu Protokoll gegebene Erklärung vorliegt, nach der die Mitgliedstaaten ihre Fischereitätigkeit so durchführen mußten, daß die Fänge den TAC Rechnung trugen, die die Kommission dem Rat für 1981 in ihren Vorschlägen vom 18. November und 16. Dezember 1980 unterbreitet hatte.

21 In einer Lage, die durch die Untätigkeit des Rates gekennzeichnet war, hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 5. Mai 1981 (a. a. O.) entschieden, daß die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag verpflichtet seien, der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern und alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele des Vertrages gefährden könnten. In einer Situation, in der die Kommission dem Rat zur Befriedigung dringender Erhaltungsbedürfnisse Vorschläge unterbreitet habe, die, obgleich sie vom Rat nicht angenommen worden seien, den Ausgangspunkt eines abgestimmten gemeinschaftlichen Vorgehens darstellten, erlege diese Bestimmung den Mitgliedstaaten besondere Handlungs- und Unterlassungspflichten auf. Der Gerichtshof hat ferner ausgeführt, da es sich um ein der Zuständigkeit der Gemeinschaft vorbehaltenes Gebiet handele, auf dem die Mitgliedstaaten fortan nur noch als Sachwalter des gemeinsamen Interesses tätig werden könnten, könne ein Mitgliedstaat mangels eines geeigneten Vorgehens des Rates vorläufige Erhaltungsmaßnahmen, die möglicherweise durch die Umstände geboten seien, nur im Rahmen einer Zusammenarbeit mit der Kommission treffen; die Mitgliedstaaten hätten die Pflicht, keine einzelstaatlichen Erhaltungsmaßnahmen entgegen Einwänden, Vorbehalten oder Bedingungen, die von der Kommission formuliert werden könnten, zu erlassen.

22 Der Gerichtshof hat somit anerkannt, daß dann, wenn der Rat es unterlassen hat, die zum Schutz der Fischbestände erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, derartige, dringenden Erfordernissen entsprechende Maßnahmen in einem Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zustande kommen können, damit die Gemeinschaft auch weiterhin ihren Verantwortlichkeiten nachkommen kann.

23 Zu einem solchen Verfahren ist es zwischen dem Königreich der Niederlande und der Kommission im Jahre 1981 nur für Makrelen gekommen, denn das Königreich der Niederlande hat die Aufforderung der Kommission, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um ihren Vorschlägen nachzukommen, unbeantwortet gelassen. Ohne daß zu den Rechtswirkungen dieser mangelnden Zusammenarbeit seitens eines Mitgliedstaats Stellung genommen zu werden braucht, ist unter diesen Umständen festzustellen, daß die einseitig von der Kommission vorgelegten Vorschläge über die dem Königreich der Niederlande zuzuteilenden Fangquoten nicht als Gemeinschaftsvorschriften angesehen werden können.

24 Im übrigen müssen Rechtsakte der Gemeinschaft, wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, eindeutig sein, und ihre Anwendung muß für die Betroffenen vorhersehbar sein. Dieses Gebot der Rechtssicherheit gilt in besonderem Maße, wenn es sich um Vorschriften handelt, die finanzielle Konsequenzen haben können, denn die Betroffenen müssen in der Lage sein, den Umfang der ihnen durch diese Vorschriften auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen.

25 Nach alledem gab es im vorliegenden Fall im Jahre 1981 keine Gemeinschaftsvorschriften im Sinne der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70, auf deren Nichtbeachtung die Kommission ihre Weigerung stützen konnte, die Ausfuhrerstattungen und die Interventionen, um die es in der Klage geht, zu Lasten des EAGFL zu finanzieren.

26 Da nicht bestritten ist, daß die niederländische Regierung die Ausgaben geleistet hat, ist somit die Entscheidung 85/464 der Kommission vom 28. August 1985 in dem beantragten Umfang aufzuheben, ohne daß das übrige Vorbringen der Klägerin geprüft zu werden braucht.

Kosten

27 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Das Königreich der Niederlande hat nicht beantragt, der Kommission die Kosten aufzuerlegen. Obwohl die Kommission unterlegen ist, ist es daher angebracht, jede Partei ihre eigenen Kosten tragen zu lassen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) **Die Entscheidung 85/464 der Kommission vom 28. August 1985 über den vom Königreich der Niederlande vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1981 finanzierten Ausgaben wird insoweit aufgehoben, als danach die vom Königreich der Niederlande vorgelegten Abrechnungen über Ausfuhrerstattungen im Fischereisektor in Höhe von 16 691 422,52 HFL und über Interventionen im Fischereisektor in Höhe von 1 963 259,79 HFL nicht zur Gemeinschaftsfinanzierung zugelassen werden.**

2) **Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.**

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet Schockweiler

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Dezember 1987.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart