SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 326/85 *

I — Sachverhalt

1. Nach Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) finanziert der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie:

a) die Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern,

b) die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte.

Gemäß Artikel 2 dieser Verordnung werden die Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern finanziert, die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte gewährt werden.

Nach Artikel 3 werden die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte finanziert, die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vorgenommen werden.

Gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b schließt die Kommission vor Ende des darauffolgenden Jahres die Rechnungen der Dienststellen und Einrichtungen, die ermächtigt sind, die Zahlungen der in den Artikeln 2 und 3 vorgesehenen Ausgaben vorzunehmen, aufgrund der Jahresrechnungen ab.

Nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 1723/72 der Kommission vom 26. Juli 1972 über den Rechnungsabschluß des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie (ABl. L 186, S. 1), übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission die Jahresabrechnungen, die Berichte und die zusammenfassenden Aufstellungen der Ausgaben bis spätestens zum 31. März des Jahres, das dem Rechnungsjahr, in dem die betreffenden Ausgaben vorgenommen wurden, folgt. Nach Artikel 8 Buchstabe a dieser Verordnung umfaßt die Entscheidung über den Rechnungsabschluß gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 729/70 die Feststellung der Höhe der in jedem Mitgliedstaat im Laufe des betreffenden Jahres vorgenommenen Ausgaben, die als zu Lasten des EAGFL, Abteilung Garantie, gehend anerkannt werden.

2. Die großen Linien einer gemeinsamen Fischereipolitik wurden im Jahre 1970 durch die Verordnungen Nrn. 2141/70 und 2142/70 des Rates vom 20. Oktober 1970 (ABl. L 236, S. 1 und 5) festgelegt, durch die Beitrittsakte von 1972 teilweise bestätigt und durch deren Artikel 100 bis 102 teilweise geändert, insbesondere was den Zugang zu den Fischereigewässern betrifft. Artikel 102 der Beitrittsakte bestimmt, daß der Rat spätestens ab dem sechsten Jahr nach dem Beitritt auf Vorschlag der Kommission die Voraussetzungen für die Ausübung des Fischfangs im Hinblick auf den Schutz der Fischbestände und die Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres festlegt.

3. An die Stelle der Verordnungen Nrn. 2141/70 und 2142/70 traten die Verordnung Nr. 100/76 des Rates vom 19. Januar 1976 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 20,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

S. 1) 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 letzten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 100/76 sind die Ausgaben, die die Mitgliedstaaten infolge der Verpflichtungen getätigt haben, die sich aus der Anwendung dieser Verordnung für sie ergeben, gemäß den Vorschriften der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 von der Gemeinschaft zu tragen.

Die Verordnung Nr. 2730/79 der Kommission vom 29. November 1979 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 317, S. 1) enthält ebenfalls Durchführungsvorschriften für die in der Verordnung Nr. 100/76 vorgesehene Regelung der Ausfuhrerstattungen.

Die Verordnung Nr. 100/76 enthielt keine Vorschrift, die Artikel 26 Absatz 2 der seit 1982 geltenden Verordnung Nr. 3796/81 des Rates vom 29. Dezember 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 379, S. 1) entsprach. Nach Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3796/81 wird die Finanzierung der Interventionsmaßnahmen für Erzeugnisse aus einem Bestand oder einer Bestandsgruppe nur im Rahmen der Mengen gewährt, die dem betreffenden Mitgliedstaat aufgrund der zulässigen Gesamtfangmenge für den Bestand oder die Bestandsgruppe gegebenenfalls zugewiesen worden sind.

Nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 101/76 waren zur Förderung einer ausgewogenen, harmonischen Entwicklung der Fischwirtschaft und zur Förderung einer rationellen Nutzung der biologischen Schätze des Meeres und der Binnengewässer 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 einzuführen.

Nach Artikel 4 konnte der Rat auf Vorschlag der Kommission nach dem Verfahren des Artikels 43 Absatz 2 EWG-Vertrag die erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung dieser Fischbestände treffen, wenn die Gefahr bestand, daß aufgrund der Fischereitätigkeit eines Mitgliedstaats in den in Artikel 2 bezeichneten Meeresgewässern bestimmte Fischbestände dieser Gewässer allzu intensiv ausgebeutet wurden. Diese Maßnahmen konnten insbesondere Beschränkungen für den Fang einzelner Arten, Fanggebiete, Fangzeiten, Fangmethoden und Fanggeräte umfassen.

4. Am 6. April 1976 erließ der Rat die Verordnung Nr. 811/76 zur vorübergehenden Genehmigung bestimmter Fangquotenregelungen im Fischereisektor (ABl. L 94, S. 1), mit der er die Mitgliedstaaten ermächtigte, die Fänge ihrer Fischereiflotten entsprechend den bereits eingegangenen oder in Zukunft einzugehenden internationalen Verpflichtungen zu beschränken. In der ersten Begründungserwägung dieser Verordnung heißt es: „Die Fischbestände des Meeres wären durch unkontrollierte Fänge sehr gefährdet. Würden die Anlandemengen nicht begrenzt werden, so bestünde die Gefahr, daß eine rationelle Produktionsentwicklung der Fischereierzeugnisse gestört wird."

5. Am 6. Oktober 1976 übermittelte die Kommission dem Rat den Vorschlag einer Verordnung betreffend die Einführung eines Gemeinschaftssystems zur Erhaltung der Fischbestände. Über diesen Vorschlag konnte sich der Rat erst zu Beginn des Jahres 1983 einigen.

6. Am 3. November 1976 faßte der Rat die Entschließung von Den Haag [„Haager Übereinkunft"], nach deren Anhang VI die Mitgliedstaaten bis zum Beginn der Anwen-

dung der gemeinschaftlichen Maßnahmen, die derzeit ausgearbeitet würden, keine einseitigen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände treffen sollten. Wenn jedoch im Rahmen der internationalen Fischereikommissionen kein Einvernehmen für das Jahr 1977 erzielt werden und es im Anschluß daran nicht möglich sein sollte, unverzüglich autonome gemeinschaftliche Maßnahmen zu treffen, sollten die Mitgliedstaaten vorsorglich in nicht diskriminierender Weise geeignete Maßnahmen zum Schutz der Fischbestände in den Fischereizonen treffen, die an ihre Küste grenzten. Vor Ergreifen dieser Maßnahmen sollte sich der betreffende Mitgliedstaat bemühen, die Billigung der Kommission zu erhalten, die in allen Phasen dieser Verfahren zu konsultieren war.

7. Am 18. Februar 1977 erließ der Rat die Verordnung Nr. 350/77 zur Festlegung bestimmter Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände (ABl. L 48, S. 28), die spätestens bis zum 31. Dezember 1977 galt.

8. Auf seiner Tagung vom 31. Januar 1978 billigte der Rat die Mitteilung der Kommission, wonach mangels einer gemeinsamen Regelung einzelstaatliche Maßnahmen nur dann getroffen werden durften, wenn sie für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände unbedingt erforderlich und nicht diskriminierend waren, wenn sie mit dem Vertrag im Einklang standen und wenn die Kommission zuvor um ihre Zustimmung gebeten worden war (ABl. C 154, S. 5).

9. Am 19. Dezember 1978 erließ der Rat vorläufige Maßnahmen, die bis Ende März 1979 galten.

10. Am 1. Januar 1979 lief die in Artikel 102 der Beitrittsakte von 1972 vorgesehene Übergangsfrist ab. Die Zuständigkeit für den Erlaß von Maßnahmen zur Erhaltung der Meeresschätze lag von nun an vollständig und endgültig bei der Gemeinschaft. Da der Rat sich nicht auf die Vorschläge der Kommission hatte einigen können, mußte er während des Jahres 1979 und im März 1980 neue Übergangsmaßnahmen treffen.

11. Am 30. Mai 1980 verabschiedete der Rat eine Erklärung betreffend die gemeinsame Fischereipolitik (ABl. C 158, S. 2), in der er sich verpflichtete, spätestens am 1. Januar 1981 die Beschlüsse für eine globale gemeinsame Fischereipolitik zu fassen. Diese Politik sollte sich unter Wahrung der Verträge und im Einklang mit der Entschließung vom 3. November 1976 (Haager Übereinkunft) unter anderem auf rationelle und nichtdiskriminierende Gemeinschaftsmaßnahmen zur Bewirtschaftung und zur Erhaltung und Wiederauffüllung der Fischbestände sowie auf eine gerechte Verteilung der Fänge stützen.

Der Beschluß 80/601 des Rates vom 16. Juni 1980 (ABl. L 160, S. 48) nahm auf diese Erklärung Bezug und enthielt neue Übergangsmaßnahmen, die bis zum 31. Juli 1980 anwendbar waren.

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), enthielt die folgenden Übergangsmaßnahmen, die bis zum 20. Dezember 1980 anwendbar waren:

„1) Die Mitgliedstaaten führen ihre Fischereitätigkeit so durch, daß dabei — wie in der Verordnung Nr. 754/80 und in den Vorschlägen der Kommission vom 12. September und 24. Oktober 1980 vorgesehen — die zulässige Gesamtfangmenge (TAC) sowie der Anteil der TAC berücksichtigt werden, der Drittländern gemäß den zwischen ihnen und

der Gemeinschaft geschlossenen Abkommen oder Übereinkommen überlassen wurde; sie informieren die Kommission gemäß den Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 753/80. Die während der Übergangsperiode getätigten Fänge werden gegen die vom Rat für 1980 letztlich beschlossenen Zuweisungen aufgerechnet.

2) Hinsichtlich der technischen Maßnahmen zur Erhaltung und Überwachung der Fischbestände in geographischen Gebieten, die nicht von der Verordnung (EWG) Nr. 2527/80 erfaßt sind, wenden die Mitgliedstaaten dieselben Maßnahmen wie am 3. November 1976 sowie andere entsprechend den Verfahren und Kriterien von Anhang VI der Entschließung des Rates vom 3. November 1976 eingeführte Maßnahmen an."

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

12. Die Gemeinschaft mußte im Bereich der Erhaltung der Fischbestände auch ihren internationalen Verpflichtungen Rechnung tragen.

13. Im Jahre 1981 änderte die Kommission mehrfach ihre TAC-Vorschläge und legte schließlich am 24. Juli 1981 dem Rat folgende Dokumente vor:

— 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 (ABl. C 224, S. 2);

— eine Änderung des dem Rat am 6. März 1981 vorgelegten Vorschlags für eine Verordnung des Rates zur Festlegung der Fangbedingungen bei der Ausübung der Fischerei hinsichtlich der zulässigen Gesamtfangmengen 1981 (ABl. C 224, S. 7);

— einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Verteilung der für die Gemeinschaft verfügbaren Gesamtfangmöglichkeiten von Fischbeständen oder Fischbestandsgruppen in der Fischereizone der Gemeinschaft für 1981 (ABl. C 224, S. 11).

Die Kommission wies den Rat in einer Erklärung 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 derart auszuüben, daß die Schiffe, die ihre Flagge führten oder auf ihrem Hoheitsgebiet eingetragen seien, die in den Vorschlägen der Kommission enthaltenen Regeln einhielten. Die Kommission 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.

Wie aus dem Protokoll der Tagung des Rates vom 27. Juli 1981 (8682/81 PV/Cons 37 Pêche 197, S. 8 und 9) 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.

Die Kommission erinnerte mit Schreiben vom 28. Juli 1981 an ihre Erklärung an die Mitgliedstaaten und führte aus, sie halte sich für verpflichtet, nicht nur im Sinne ihrer Vorschläge nationalen Maßnahmen, soweit sie vorgelegt würden, zuzustimmen oder sie abzulehnen, sondern alle Mitgliedstaaten aufzufordern, die geeigneten Schritte zu unternehmen, um in Einklang mit diesen Vorschlägen zu gelangen. Sie unterstrich, daß ihre Haltung durch die Notwendigkeit einer gewissen Überwachung der Fischereitätigkeiten in dem Interimszeitraum bestimmt sei und daß sie in Erwartung der nächsten Ratssitzung die Absicht habe, 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 die Maßnahmen mitzuteilen, die sie zu treffen vorschlügen, um die Einhaltung dieser allgemeinen Regel im Interimszeitraum sicherzustellen.

14. Am 17. September 1981 verbot die Regierung der Niederlande unter Abänderung ihrer Entscheidung von 1980 über die vorläufige Regelung der Begrenzung der Fangmengen für andere Meeresfische als Scholle und Goldbutt das Fischen von Makrelen in den Bereichen III und IV und beschränkte den Fang in den Bereichen VI, VII und VIII unter bestimmten Voraussetzungen auf 22 000 Tonnen. Die Kommission billigte diese nationale Erhaltungsmaßnahme.

15. Vom 1. Januar 1982 bis zum 31. März 1982 wurde die Fischereitätigkeit in den Gemeinschaftsgewässern erneut durch einen vorläufigen Beschluß des Rates, den Beschluß 81/1052 vom 29. Dezember 1981 (ABl. L 379, S. 52) geregelt, durch den die Mitgliedstaaten verpflichtet wurden, die von der Kommission am 24. Juli 1981 vorgeschlagenen TAC zu beachten. Später erließ der Rat für das Jahr 1982 weitere vorläufige Maßnahmen.

16. Am 25. Januar 1983 erließ der Rat die Verordnung Nr. 170/83 vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen (ABl. L 24, S. 1). Artikel 3 dieser Verordnung regelt die Festsetzung der TAC und Artikel 4 die Aufteilung des verfügbaren Teils der TAC zwischen den Mitgliedstaaten. Später setzte der Rat aufgrund dieser Verordnung die TAC und die erforderlichen Quoten fest, allerdings nicht für das Jahr 1981.

17. Die Kommission teilte der Regierung der Niederlande mit Schreiben vom 13. Dezember 1983 mit, daß die Ausgaben von 16 688 198 HFL, die die Niederlande 1981 für Ausfuhrerstattungen für tiefgefrorene Makrelen getätigt hätten, nicht die Voraussetzungen für die Finanzierung durch den EAGFL erfüllten, da sie nicht entsprechend dem Gemeinschaftsrecht vorgenommen worden seien. Die Kommission ersuchte die Regierung der Niederlande am Ende ihres Schreibens, die Richtigkeit ihrer Behauptung über den Betrag der Erstattungen zu bestätigen.

18. Die Kommission teilte der Regierung der Niederlande am 29. Mai 1984 mit, daß auch Interventionsmaßnahmen in Höhe von 1 963 259,79 HFL, die im Jahre 1981 in den Niederlanden getroffen worden seien, nicht finanziert werden könnten.

19. Die Regierung der Niederlande antwortete am 20. Juni 1984, die Erstattungsvorschriften seien nicht verletzt worden. Weder

die Verordnung Nr. 100/76 noch die Verordnung Nr. 3796/81 enthielten Beschränkungen für die Zahlung von Erstattungen. Was die Interventionsmaßnahmen angehe, sei Artikel 26 der Verordnung Nr. 3796/81 erst ab 1. Juni 1982 anwendbar gewesen; die Verordnung Nr. 100/76 habe keine derartige Einschränkung enthalten. Die Regierung der Niederlande wies im übrigen auf eine Reihe inhaltlicher Ungenauigkeiten hin.

20. Die Kommission lehnte es durch Entscheidung 85/464 vom 28. August 1985 über den vom Königreich der Niederlande vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1981 finanzierten Ausgaben (ABl. L 267, S. 46) ab, Ausfuhrerstattungen im Fischereisektor in Höhe von 16 691 422,52 HFL und Interventionen im Fischereisektor in Höhe von 1 963 259,79 HFL zu finanzieren.

21. Die Kommission gab dem Kläger diese Entscheidung mit Schreiben vom 5. September 1985 bekannt.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

1. Die Klage des Königreichs der Niederlande ist am 6. November 1985 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

2. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

3. Der *Kläger* beantragt,

— die Entscheidung 85/464 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 28. August 1985 insoweit aufzuheben, als der von ihm für das Rechnungsjahr 1981 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.

4. Die *Kommission* beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen,

— die Kosten dem Kläger aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

Der *Kläger* rügt mit seiner auf Artikel 173 EWG-Vertrag gestützten Klage die Verletzung des EWG-Vertrags und der zu seiner Durchführung erlassenen Rechtsvorschriften. Er ist der Auffassung, daß die Kommission die Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 sowie die Verordnungen Nrn. 100/76, 110/76 und 2730/79 unrichtig ausgelegt habe.

Zur Begründung seiner Klage macht der Kläger hauptsächlich Ausführungen über die Erstattungen, die Interventionen und das Vorgehen der Kommission und vertritt insoweit die Auffassung, dem Vorbringen der Kommission bezüglich der Quoten könne nicht zugestimmt werden. Hilfsweise macht er geltend, diesem Vorbringen könne nur teilweise für das Jahr 1981 unter Berücksichtigung des Zeitpunkts der Vorschläge der Kommission gefolgt werden.

A — *Hauptvorbringen*

1) Der *Kläger* trägt vor, im Jahre 1981 habe es keine gemeinsame Fischereipolitik wie heute gegeben. Namentlich habe es keine wirkliche gemeinsame Politik im Bereich der Erhaltung der Meeresschätze gegeben. Der Kläger räumt jedoch ein, daß die Kommission unter den gegebenen Umständen befugt gewesen sei, von den Mitgliedstaaten den

Erlaß von ihren Vorschlägen entsprechenden Erhaltungsmaßnahmen zu verlangen.

a) *Erstattungen und Interventionen*

Der Kläger bestreitet jedoch, daß Erhaltungsmaßnahmen und Marktpolitik auf dieselbe Stufe gestellt werden könnten. Es handele sich um Regelungen mit völlig verschiedener Zielsetzung. Die Erhaltung beruhe auf biologischen Erwägungen, die mit der Marktpolitik überhaupt nichts zu tun hätten. Die Ausgaben, die in Übereinstimmung mit der Marktpolitik vorgenommen worden seien, müßten bei der Gemeinschaftsfinanzierung berücksichtigt werden.

Weder Artikel 23 der Verordnung Nr. 100/76 noch Artikel 25 der späteren Verordnung Nr. 3796/81 enthielten Beschränkungen der Möglichkeit, Ausfuhrerstattungen zu finanzieren; dagegen sehe Artikel 26 der Verordnung Nr. 3796/81 für die ab 1982 vorgenommenen Interventionen solche Beschränkungen vor. Auch die Verordnung Nr. 2730/79 schreibe nicht vor, daß der auszuführende Fisch in den Grenzen der zulässigen Quote gefangen worden sein müsse. Die Kommission sei mangels einer weitergehenden Regelung durch den Gemeinschaftsgesetzgeber nicht befugt, eine solche zusätzliche Voraussetzung aufzustellen.

Wenn die Kommission behaupte, die Rechtslage bestimme sich nur nach den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70, so übersehe sie die Verordnung Nr. 100/76 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse und den Umstand, daß diese keine Finanzierungsbeschränkungen vorsehe. Dies würde auch zu einer äußerst unsicheren Situation führen, denn es würde dann für eine Ablehnung der Gemeinschaftsfinanzierung genügen, zu behaupten, daß irgendeine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts unabhängig von den konkreten einschlägigen Bestimmungen verletzt worden sei.

Der Hinweis auf das Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 11/76 (Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245) gehe im vorliegenden Fall fehl, denn die gemeinsame Marktorganisation im Fischereisektor enthalte keine Beschränkung wie diejenigen, auf die die Kommission hinweise. Aus dem zitierten Urteil ergebe sich keineswegs, daß die Zahlung im Fall eines Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht nicht erfolgen dürfe. Dies wäre nur der Fall, wenn die Verletzung des Vertrages tatsächlich das ordnungsgemäße Funktionieren der Marktorganisation beeinträchtigte, was hier nicht der Fall sei.

Die Urteile vom 7. Februar 1979 in den Rechtssachen 15 und 16/76 (Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321) und vom 27. Februar 1985 in der Rechtssache 56/83 (Italien/Kommission, Slg. 1985, 703) seien kaum einschlägig, da diese Rechtssachen eine zusätzliche nationale Beihilfe betroffen hätten, die mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar gewesen sei.

Die Quoten seien zur Erhaltung der Bestände eingeführt worden und könnten nicht als Grundlage für Wettbewerbsverhältnisse dienen. Außerdem sei der Wettbewerb im vorliegenden Fall nicht verzerrt gewesen. Im Jahre 1981 habe kein Mitgliedstaat die Makrelenfischerei unterbrochen; es treffe nicht zu, daß in bestimmten Mitgliedstaaten wirtschaftliche Vergünstigungen eingeräumt worden seien und in anderen nicht.

Der Kläger ist der Meinung, daß jedem die festgesetzten Voraussetzungen erfüllenden Erstattungsantrag hätte stattgegeben werden müssen, da der Antragsteller die Erstattung vor Gericht einklagen könne. Auch sei er nicht in der Lage gewesen, darüber zu wachen, daß der über die Quoten hinaus gefangene Fisch nicht berücksichtigt werde. Die von der Kommission aufgestellte Voraussetzung der Einhaltung der Quote hätte auf die eine oder andere Weise wirksam

kontrolliert werden müssen. Das Gemeinschaftsrecht habe jedoch kein derartiges Kontrollsystem vorgesehen, und die Mitgliedstaaten selbst hätten keine zusätzlichen Voraussetzungen für die Gewährung der Erstattungen aufstellen dürfen. Die Voraussetzungen, daß sich der Fisch im freien Verkehr befinden und von guter Handelsqualität sein müsse, seien Voraussetzungen, die ohne weiteres durch die zahlende Stelle kontrolliert werden könnten; dagegen macht die Voraussetzung der Quoteneinhaltung die Feststellung erforderlich, um welchen Mitgliedstaat es sich in Wirklichkeit handele. Dies sei praktisch unmöglich. Auch der Vorschlag der Beschlagnahme sei in der Praxis kaum durchführbar.

Hinsichtlich der Interventionen bestehe eine ähnliche Lage. Auch hier habe die Verordnung Nr. 100/76 keine Beschränkung für die Finanzierung der Interventionsmaßnahmen enthalten. Die Einführung einer Beschränkung durch Artikel 26 der Verordnung Nr. 3796/81 ab 1982 bestätige nur, daß eine derartige Beschränkung 1981 nicht existiert habe und daß die Interventionen im Fischereisektor uneingeschränkt für die Gemeinschaftsfinanzierung in Frage gekommen seien. Es sei nicht einzusehen, weshalb diese Regelung nur die internen Beziehungen betreffen solle.

b) *Das Vorgehen der Kommission*

Der Kläger ist der Auffassung, daß die Kommission selbst nicht alle ihr zur Verfügung stehenden Maßnahmen ergriffen habe, um die Quotenüberschreitung zu verhindern.

Die Kommission hätte diese Entwicklung aufgrund der monatlichen Erklärungen vorhersehen und Vorschriften zu ihrer Verhinderung erlassen können, indem sie die Erstattung vermindert oder aufgehoben hätte, wie sie dies im Jahre 1984 getan habe. Es sei ungerecht, beim Rechnungsabschluß für den EAGFL, d. h. drei oder vier Jahre später, den Mitgliedstaaten, die nicht in der Lage gewesen seien, ihr Verhalten rechtzeitig anzupassen, die volle Verantwortung für die Quotenüberschreitungen aufzubürden. Das Verhalten der Kommission sei schwer vereinbar mit den Bemerkungen, die das Europäische Parlament im Jahre 1985 zum Rechnungsabschluß des EAGFL abgegeben habe und in denen es die Kommission aufgefordert habe, die im Zuge der Überprüfung auftauchenden Probleme zur Sprache zu bringen, damit die Mitgliedstaaten gegebenenfalls die Fehler korrigieren könnten, bevor sie schwerwiegende Folgen hätten.

Ferner ergebe sich aus den Antworten der Kommission an den Europäischen Rechnungshof aus dem Jahre 1983, daß diese ihren Standpunkt erst spät festgelegt habe. Der Kläger habe erst durch das Schreiben der Kommission vom 13. Dezember 1983 Kenntnis von der Auffassung der Kommission erlangt. Der Hinweis der Kommission auf ihre Erklärung vom 27. Juli 1981, in der sie mitgeteilt habe, sie werde alle ihr zu Gebote stehenden Mittel benutzen, um die Einhaltung ihrer Vorschläge sicherzustellen, sei unzutreffend.

Die Kommission hätte auch gegen den Kläger ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag einleiten können, wenn sie der Auffassung gewesen wäre, daß eine Verletzung des Vertrages vorliege. Sie habe dies nicht getan, und es gehe nicht an, daß sie mehrere Jahre nach den Ausgaben finanzielle Konsequenzen an diese angebliche Verletzung des Gemeinschaftsrechts knüpfe. Durch dieses Vorgehen enthalte die Kommission ferner einem Mitgliedstaat die Verfahrensgarantien des Artikels 169 EWG-Vertrag vor. Diesem Vorbringen könne auch nicht durch den Hinweis auf das Urteil vom 7. Februar 1979 in den Rechtssachen 15 und 16/76 (a. a. O.) begegnet werden. In diesem Urteil habe der Gerichtshof nur festgestellt, daß das Ver-

tragsverletzungs- und das Rechnungsabschlußverfahren voneinander unabhängig seien, da sie unterschiedliche Ziele verfolgten und unterschiedlichen Vorschriften unterlägen.

Der Kläger wendet ferner ein, man müsse aus der Handlungsweise der Kommission herleiten, daß diese wegen jeder ihrer Meinung nach begangenen Verletzung des Gemeinschaftsrechts die in der Verordnung Nr. 729/70 vorgesehene finanzielle Sanktion nach ihrem Gutdünken verhängen könne oder auch nicht, obwohl die Möglichkeit, die Gemeinschaftsfinanzierung abzulehnen, nach dieser Verordnung nur im Fall eines Verstoßes gegen die einschlägigen Finanzvorschriften der Gemeinschaft bestehe.

Nach Auffassung des Klägers hat die Kommission einen gewissen Ermessensspielraum bei der Feststellung der Art und Schwere einer Vertragsverletzung. Dies gehe deutlich aus dem Rechnungsabschlußverfahren hervor, in dem dem Zusammenfassenden Bericht verschiedene Anlagen beigefügt würden, in denen verschiedene Meinungen zum Ausdruck kämen.

2. Die *Kommission* entgegnet, sie halte es für zweckmäßig, vor einer Widerlegung der Argumente des Klägers ihren Standpunkt zur Rechtsverbindlichkeit ihrer TAC- und Quotenvorschläge darzulegen, obwohl diese von dem Kläger nicht bestritten werde, denn die Rechtsverbindlichkeit ihrer Vorschläge sei eine unabdingbare Voraussetzung für die Gültigkeit der angefochtenen Entscheidung.

In ihrer Erklärung vom 27. Juli 1981 habe sie ausdrücklich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes Bezug genommen. Sie habe damit nicht nur das Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79 (Kommission/ Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045), sondern auch das Urteil vom 10. Juli 1980 in der Rechtssache 32/79 (Kommission/ Vereinigtes Königreich, Slg. 1980, 2403) gemeint, auf die sie in ihrem Zusammenfassenden Bericht verwiesen habe.

— Der Gerichtshof habe im Urteil vom 10. Juli 1980 in der Rechtssache 32/79 die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten präzisiert, indem er (Randnr. 25 der Entscheidungsgründe) erklärt habe: „So gehen sowohl Artikel 102 der Beitrittsakte als auch die Verordnung Nr. 101/76 des Rates, insbesondere Artikel 4, sowie die Anlage VI zur Haager Entschließung und die Erklärung des Rates vom 31. Januar 1978 von der doppelten Voraussetzung aus, daß ... Maßnahmen getroffen werden müssen, um feststehenden Erhaltungsbedürfnissen Rechnung zu tragen, und daß, wenn diese Maßnahmen nicht rechtzeitig auf Gemeinschaftsebene erlassen werden können, die Mitgliedstaaten nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet sind, im Interesse der Gemeinschaft zu handeln."

— In seinem Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79 habe der Gerichtshof entschieden, daß die Untätigkeit des Rates den Mitgliedstaaten keinesfalls die Zuständigkeit und die Freiheit einseitigen Handelns auf diesem Sektor habe zurückgeben können (Randnr. 20 der Entscheidungsgründe); der Gerichtshof habe ferner ausgeführt, die Erhaltungsmaßnahmen müßten anhand aller verfügbaren rechtlichen Gesichtspunkte, seien sie auch fragmentarischer Natur, bestimmt werden; dabei müßten die Strukturprinzipien, die der Gemeinschaft zugrunde lägen, berücksichtigt werden. Diese Prinzipien verlangten, daß die Gemeinschaft unter allen Umständen imstande bleibe, ihren Verantwortlichkeiten unter Beachtung der vom Vertrag geforderten wesentlichen Gleichgewichtsverhältnisse nachzukommen (Randnr. 23 der Entscheidungsgründe). Der Gerichtshof habe in Randnummer 25 der Entscheidungsgründe dieses Urteils auf die Vorschläge der Kom-

mission zu den vom Rat getroffenen Übergangsmaßnahmen Bezug genommen und wiederholt (Randnrn. 27, 28 und 30 bis 32) auf die Rolle der Kommission beim Erlaß von Erhaltungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten hingewiesen. Ferner habe er in Randnummer 31 der Entscheidungsgründe auf die in der gegebenen Situation bestehende Verpflichtung der Mitgliedstaaten hingewiesen, die Kommission eingehend zu konsultieren und sich redlich um ihre Billigung zu bemühen, und auf ihre Pflicht, keine einzelstaatlichen Erhaltungsmaßnahmen entgegen Einwänden, Vorbehalten oder Bedingungen, die von der Kommission formuliert werden könnten, zu erlassen.

Aufgrund dieser Rechtsprechung sei sie im Jahre 1981 berechtigt gewesen, den Mitgliedstaaten unter Bezugnahme auf die Artikel 5 und 155 EWG-Vertrag mitzuteilen, sie sei der Auffassung, daß ihre Vorschläge unter den gegebenen Bedingungen für sie rechtsverbindlich seien. Der Rat habe ständig betont, daß die biologischen Meeresschätze durch unbefugte Fischfänge erheblich gefährdet wären. Auch hätten die Vorschläge der Kommission für 1981 den wissenschaftlichen Gutachten der internationalen Organisationen und den Stellungnahmen des von der Kommission eingerichteten Wissenschaftlichen Fischereiausschusses wie auch den internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft Rechnung getragen. Es sei folgerichtig gewesen, daß sie ihre Vorschläge in ihrer Erklärung vom 27. Juli 1981 als rechtlich verbindlich bezeichnet und die Mitgliedstaaten ganz einfach ersucht habe, sie durchzuführen. Es wäre eine schlechte Verwaltungspraxis gewesen, die Mitgliedstaaten zunächst aufzufordern, die Kommission zu den von ihnen geplanten Erhaltungsmaßnahmen zu konsultieren, und ihnen dann die Einwände, Vorbehalte oder Bedingungen der Kommission mitzuteilen. Dies hätte die Einführung der erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen zusätzlich und nutzlos verzögert, da die Mitgliedstaaten hätten wissen können, daß die Kommission nur diejenigen Maßnahmen billigen würde, die ihren Vorschlägen entsprächen; es hätte im übrigen gegenüber den Mitgliedstaaten, die es versäumt hätten, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, kaum Wirkungen gezeitigt. Die Kommission weist darauf hin, daß der Rat in seiner Erklärung vom 15. und 17. Dezember 1980 selbst die Auffassung vertreten habe, die Mitgliedstaaten müßten bei der Ausübung ihrer Fischereitätigkeit die von der Kommission für 1981 vorgeschlagenen TAC berücksichtigen.

Die Kommission vertritt abschließend die Auffassung, ihre Erklärung vom 27. Juli 1981, in der sie ihre Vorschläge als rechtlich verbindlich bezeichnet habe, habe keine andere Bedeutung als die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die sich nach der Rechtsprechung aus der Untätigkeit des Rates ergeben hätten, in Erinnerung zu rufen und zu konkretisieren.

a) *Erstattungen und Interventionen*

Die Kommission führt aus, die vom Kläger vorgenommene Unterscheidung zwischen der Erhaltungs- und der Marktpolitik sei gekünstelt und im vorliegenden Fall nicht erheblich. Beides bilde, zusammen mit der Strukturpolitik, die gemeinsame Fischereipolitik, die gemäß Artikel 39 und 40 EWG-Vertrag alle wirtschaftlichen Aktivitäten in diesem Sektor sowohl im Bereich der Erzeugung als auch im Bereich des Handels umfasse. Die Erhaltungsmaßnahmen beruhten gewiß ebenfalls auf biologischen Gegebenheiten, ihr Ziel hänge jedoch mit der Fischereiwirtschaft zusammen. Die gemeinschaftlichen Erhaltungsmaßnahmen gehörten sehr wohl zu den Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte im Sinne der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70, die die Rechtslage ausschließlich bestimmten.

Diese Vorschriften seien immer dahin ausgelegt worden, daß die Ausgaben unter genauer Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften getätigt worden sein müßten.

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes dürfe die Kommission nach den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 nur diejenigen Beträge übernehmen, die in Übereinstimmung mit den in den verschiedenen Sektoren der landwirtschaftlichen Erzeugnisse erlassenen Vorschriften gezahlt worden seien. Wie der Gerichtshof namentlich in seinem Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 11/76 (a. a. O., Randnr. 9 der Entscheidungsgründe) ausgeführt habe, sei diese enge Auslegung im übrigen wegen der Zielsetzung der Verordnung Nr. 729/70 zwingend.

Nach Ansicht der Kommission findet das Vorbringen des Klägers, die Ablehnung der Gemeinschaftsfinanzierung sei nach der Verordnung Nr. 729/70 nur dann gerechtfertigt, wenn die geltenden Finanzvorschriften über die Gewährung von Ausfuhrerstattungen und von Interventionsbeträgen verletzt seien, keine Stütze im Wortlaut der Verordnung und steht im Gegensatz zur Rechtsprechung des Gerichtshofes. In seinen Urteilen vom 7. Februar 1979 in den Rechtssachen 15 und 16/76 (a. a. O.) und vom 27. Februar 1985 in der Rechtssache 56/83 (a. a. O.) habe der Gerichtshof Vertragsverletzungen geprüft, die außerhalb des Bereichs der Finanzvorschriften über die Zahlung der Beträge, für die die Finanzierung beantragt worden sei, gelegen hätten. Aus beiden Urteilen gehe hervor, daß der Gerichtshof dem Grundsatz zustimme, daß jede Handlung eines Mitgliedstaates, die mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sei, zu einer Ablehnung der Gemeinschaftsfinanzierung führen könne, sofern diese Handlung zu Ausgaben des EAGFL Anlaß gegeben habe. In dem Urteil vom 7. Februar 1979 in den Rechtssachen 15 und 16/76 habe der Gerichtshof ferner darauf hingewiesen, daß der Kommission beim Rechnungsabschluß kein Beurteilungsspielraum zustehe (a. a. O., Randnr. 28 der Entscheidungsgründe); auch könnten nationale ergänzende Maßnahmen die Gleichbehandlung gefährden und somit die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten verfälschen (Randnr. 31 der Entscheidungsgründe).

Die Kommission führt aus, unbestreitbar verschaffe ein Mitgliedstaat seinen Fischern dadurch, daß er es ihnen gestatte, die Quoten zu überschreiten, einen nicht unbedeutenden Vorteil. Die sich daraus ergebende Wettbewerbsverzerrung werde noch verschärft, wenn derartige Überschreitungen außerdem zu zusätzlichen Ausgaben zu Lasten des EAGFL führten. Das Vorbringen, im Jahre 1981 habe kein Staat die Makrelenfischerei beendet und deshalb habe keine Wettbewerbsverzerrung vorgelegen, greife nicht durch, denn so gesehen wären nach Artikel 92 EWG-Vertrag verbotene nationale Beihilfen nicht mehr verboten, wenn alle Staaten derartige Beihilfen gewährten.

Es gehe weniger darum, ob der Vertragsverstoß das ordnungsgemäße Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation beeinträchtigt habe, sondern vielmehr darum, ob er zu unnötigen und ungerechtfertigten Ausgaben in Form von Erstattungen und Interventionsausgaben geführt habe. Es wäre willkürlich und ungerecht, beim Rechnungsabschluß nur die Folgen von Verstößen gegen die Verordnung Nr. 100/76 zu berücksichtigen und die Verletzungen anderer Bestimmungen der gemeinsamen Fischereipolitik nicht zur Kenntnis zu nehmen.

Ein Staat, der es gestatte oder zumindest nicht verhindere, daß seine Fischer die zugeteilten Quoten überschritten, verletze die Gemeinschaftspflichten, die sich für ihn aus der gemeinsamen Fischereipolitik ergäben, die gemäß den Artikeln 40 und 43 EWG-Vertrag zur Erreichung der Ziele des Arti-

kels 39 EWG-Vertrag ausgearbeitet worden sei.

Die Kommission bestreitet, daß ihr Standpunkt zu einer großen Rechtsunsicherheit mit bedeutenden und für die Staaten ungerechten finanziellen Folgen führe. Von Rechtsunsicherheit könne zumindest im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht nicht die Rede sein. Jeder Staat habe gewußt, daß er die Quoten ordnungsgemäß verwalten müsse; die Verpflichtung, für die Einhaltung der Quoten zu sorgen, stehe in keinem Zusammenhang mit den möglichen Folgen der Verletzung dieser Verpflichtung für den Rechnungsabschluß. Aus demselben Grund sei der Hinweis auf die Erklärungen des Europäischen Parlaments unbeachtlich.

Der Umstand, daß eine Quotenüberschreitung zu einer Kürzung des vom EAGFL zu finanzierenden Betrags führe, habe die Staaten nicht völlig überraschen können, und zwar wegen der vom Gerichtshof gebilligten Praxis der Kommission, im Rahmen des EAGFL nicht nur die richtige Anwendung der sogenannten Finanzvorschriften über die Zahlung der Erstattungen und der Interventionsbeträge, sondern auch andere mögliche Vertragsverletzungen zu berücksichtigen. Es wäre somit Sache der Staaten gewesen, den finanziellen Schaden, der sich für sie aus der Quotenüberschreitung ergeben habe, soweit wie möglich zu begrenzen. Die einzige Unsicherheit, die der Kläger hätte geltend machen können, sei inhaltlicher Art und betreffe die Frage, ob die Kommission aufgrund der Quotenüberschreitungen tatsächlich eine Kürzung vornehmen werde oder nicht; diese Unsicherheit habe den Kläger jedoch nicht von seinen Verpflichtungen entbunden.

Daß Ausgaben für über die Quoten hinaus gefischte Mengen nicht für die Finanzierung in Frage kämen, ergebe sich aus den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70. Es sei unerheblich, daß im Jahre 1981 keine Sondervorschriften über die Folgen der Quotenüberschreitung für die Gemeinschaftsfinanzierung bestanden hätten. Sondervorschriften über die Konsequenzen derartiger „äußerer" Verletzungen für den EAGFL zu erlassen, sei überflüssig und ungewöhnlich.

Zu Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3796/81 führt die Kommission zunächst aus, diese Bestimmung sei im vorliegenden Fall nicht anwendbar, da sie erst im Jahre 1982 in Kraft getreten sei. Sie meint weiterhin, selbst wenn diese Bestimmung die vom Kläger dargelegte Bedeutung hätte, würde dies eine Änderung der bis dahin bestehenden Rechtslage darstellen, die keine Rückwirkung habe. Die Kommission bestreitet jedoch, daß Artikel 26 die behauptete Bedeutung habe. Zweck dieser Vorschrift sei wohl vor allem der Hinweis darauf, daß die Mitgliedstaaten ihren Fischern oder Erzeugerorganisationen für außerhalb der Quoten gefangene Fische jede Erstattung von Interventionen verweigern müßten; sie betreffe somit wohl vor allem die Rechtsbeziehungen zwischen den Staaten und ihren Fischern und Erzeugerorganisationen. Dies könne auch erklären, weshalb diese Vorschrift nur von Interventionen und nicht von Erstattungen spreche. Alles dies bedeute jedoch keinesfalls, daß die Staaten ohne Artikel 26 nicht berechtigt wären, die Finanzierung von Interventionsmaßnahmen für offensichtlich unter Überschreitung der Quote gefangenen Fisch abzulehnen. Es sei unwahrscheinlich, daß ein Staat aufgrund von Gemeinschaftsvorschriften über die Erstattungen verpflichtet sein könne, Erstattungen für Fisch zu zahlen, der entgegen einem Fangverbot gefischt worden sei.

Das Vorbringen des Klägers, wenn der Exporteur Anspruch auf eine Erstattung habe, müsse diese bedingungslos für die Gemeinschaftsfinanzierung berücksichtigt werden, beruhe auf der irrigen Auffassung, daß die Verordnung Nr. 729/70 nur die Finanzvor-

schriften im Auge habe. Die richtige Anwendung der Finanz- oder technischen Vorschriften sei eine notwendige, aber nicht ausreichende Voraussetzung für die Finanzierung durch die Gemeinschaft. Wenn der Mitgliedstaat andere Gemeinschaftsvorschriften verletzt und dadurch zusätzliche Ausgaben verursacht habe, verliere er seinen Anspruch auf die Gemeinschaftsfinanzierung, unabhängig davon, ob er einen Ersatzanspruch gegen die Bezieher der Erstattungen oder Interventionsleistungen habe. Der Rechnungsabschluß erfolge im Rahmen der Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft; entscheidend für die Gewährung der Gemeinschaftsfinanzierung sei nur, ob der Mitgliedstaat seine Gemeinschaftspflichten erfüllt habe.

Die Kommission verkennt nicht, daß sich wegen der Freiheit des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs nicht immer mit Sicherheit feststellen lasse, ob die zur Gewährung von Erstattungen angemeldeten Erzeugnisse aus Mengen stammen, die in dem betreffenden Mitgliedstaat unter Überschreitung der für diesen Staat geltenden Quote gefischt worden sind. Sie vertritt jedoch den Standpunkt, sie habe dieser Situation im Rahmen ihrer Berechnungsmethode Rechnung getragen und die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre Zahlen während des Abstimmungsverfahrens zu vervollständigen. Der Kläger habe diese Möglichkeit nicht genutzt und damit faktisch die Zahlen der Kommission akzeptiert.

b) *Vorgehen der Kommission*

Zu den Vorwürfen bezüglich ihres Vorgehens wiederholt die Kommission, jeder Mitgliedstaat sei selbst verantwortlich für die tatsächliche und wirksame Einhaltung der ihm zugewiesenen Quote; er könne dies auch am besten überwachen. Das Vorbringen, die Kommission habe durch die monatlichen Erklärungen von der Entwicklung der Erstattungen Kenntnis erlangt, sei unrichtig, denn diese Erklärungen enthielten nur Gesamtzahlen ohne Angaben darüber, wann der Fisch ausgeführt worden sei oder in welcher TAC- und Quotenzone und wann der Fisch gefangen worden sei. Darüber hinaus könne und dürfe die tatsächliche Kontrolle der Richtigkeit der Zahlen erst beim Rechnungsabschluß erfolgen. Deshalb habe die Kommission erst von diesem Zeitpunkt an die genauen finanziellen Konsequenzen der Quotenüberschreitungen feststellen können.

Die Kommission weist auf die Bestimmungen über den Rechnungsabschluß hin, um jedes Mißverständnis über die Verteilung der Beweislast auszuschließen. Erstens ergebe sich aus den Verordnungen Nrn. 729/70 und 1723/72, daß der Mitgliedstaat grundsätzlich die Rechtmäßigkeit seiner Ausgaben beweisen müsse, wie dies vom Gerichtshof insbesondere in den Urteilen vom 7. Februar 1979 in den Rechtssachen 15 und 16/76 (a. a. O.) und vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 49/83 (Luxemburg/Kommission, Slg. 1984, 2931) anerkannt worden sei. Daraus ergebe sich zweitens, daß es ausreiche, wenn die Kommission zur Begründung der Ablehnung der Finanzierung der von einem Mitgliedstaat angemeldeten Ausgaben darlege, daß diese zumindest teilweise nicht mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stünden. Im vorliegenden Fall meint die Kommission, sie müsse darlegen, daß die Vertragsverletzung möglicherweise zu Ausgaben geführt habe, die andernfalls nicht entstanden wären, daß sie jedoch die Höhe dieser zusätzlichen Ausgaben nicht darzulegen brauche. Für die Kommission ist klar, daß die Ausfuhr oder die Interventionen auf dem Markt für die in Rede stehenden Fischmengen nicht hätten erfolgen dürfen, da diese nicht angefallen wären, wenn die Quoten nicht überschritten worden wären.

Drittens werde der Rechnungsabschluß aufgrund der Schriftstücke vorgenommen, die

der Mitgliedstaat der Kommission vorlege, bevor diese eine Entscheidung treffe. Die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung könne somit nur aufgrund der Angaben geprüft werden, über die die Kommission bei Erlaß der Entscheidung verfügt habe.

Die Kommission führt aus, um einen möglichst weitgehenden Rechtsschutz zu gewährleisten, habe sie das vorgesehene Verfahren noch um einen erweiterten Dialog ergänzt; dieser Dialog sei auch mit den niederländischen Behörden bis zum Schluß geführt worden.

Die Kommission ist gleichwohl der Auffassung, der Kläger verkennne die Natur der vorgeschriebenen Abstimmung, wenn er meine, daß die Kommission bei der Ermittlung der Art und Schwere einer Vertragsverletzung einen gewissen Beurteilungsspielraum habe. Diese Abstimmung könne dazu führen, daß die Kommission ihre ursprünglichen Ergebnisse überprüfe, jedoch unter Berücksichtigung der Erläuterungen und der zusätzlichen Informationen des Mitgliedstaats.

Der Vorwurf, die Kommission habe gegen den Kläger kein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag eingeleitet, sei im Hinblick auf das Urteil des Gerichtshofes vom 7. Februar 1979 in den Rechtssachen 15 und 16/76 (a. a. O., Randnrn. 22 bis 28 der Entscheidungsgründe) nicht stichhaltig. Es sei normal, die Folgen derartiger Vertragsverletzungen im Rahmen der Anwendung der Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 zu behandeln.

Die Kommission führt aus, sie habe in ihrer Erklärung vom 27. Juli 1981 deutlich gemacht, daß sie entschlossen gewesen sei, alle in ihrer Macht stehenden Mittel zu nutzen, um die Einhaltung ihrer Vorschläge durch die Mitgliedstaaten, die sie in der gegebenen Situation als ihnen gegenüber rechtsverbindlich angesehen habe, sicherzustellen.

B — *Hilfsvorbringen*

1. Der *Kläger* trägt hilfsweise vor, der Standpunkt der Kommission könne nur für einen Teil des Jahres 1981 gelten. Die Kommission habe in ihrer Erklärung vom 27. Juli 1981 ihren Vorschlägen rechtsverbindliche Wirkung nur zeitlich befristet bis zu einer späteren Entscheidung des Rates verleihen wollen. Es habe nicht in der Absicht der Kommission liegen können, die Entscheidung des Rates zu ersetzen, dem es tatsächlich möglich gewesen wäre, im weiteren Verlauf des Jahres unter Berücksichtigung der besonderen Wünsche der Mitgliedstaaten eine Entscheidung zu treffen. Im übrigen habe die Kommission sowohl die vorläufigen niederländischen Rechtsvorschriften von Anfang 1981 als auch die Änderung von September 1981 gebilligt.

Bis zum Zeitpunkt der Erklärung vom 27. Juli 1981 habe der Kläger keiner Fangbeschränkung unterlegen, mit Ausnahme seiner nationalen Beschränkung, die natürlich keinen Zusammenhang zwischen den Vorschriften zur Begrenzung der Fänge und den Ausfuhrerstattungen geschaffen habe. Auch wenn das Vorliegen eines solchen Zusammenhanges bejaht werden müsse, gälte dies erst für die Zeit nach dem 27. Juli 1981; damit seien alle bis zu diesem Datum gewährten Erstattungen rechtmäßig gewährt worden.

Der Kläger führt weiter aus, es sei unannehmbar, daß die Kommission die im Jahre 1981 gezahlten Erstattungen in voller Höhe und ausschließlich dem im selben Jahre gefangenen Fisch zurechne. Man könne davon ausgehen, daß die Erstattungen Anfang 1981 für Ausfuhren im Jahre 1980 gezahlt worden seien und daß ferner Erstattungen für Fisch gezahlt worden seien, der zuvor gefangen und tiefgekühlt gelagert worden sei. Die Kommission habe auch nicht die Mengen berücksichtigt, die aus den 1981 ziemlich großen Bereichen ohne Quotenbe-

grenzung stammten. Somit bedürfe die Entscheidung der Kommission der Berichtigung.

Der Kläger fragt sich abschließend allgemein, ob das Vorgehen der Kommission, dem betroffenen Mitgliedstaat — wie es der Europäische Rechnungshof ausdrücke — finanzielle Sanktionen aufzuerlegen, den besonderen Umständen im Fischereisektor Rechnung trage. Die mit den Fangbeschränkungen und ihrer Kontrolle zusammenhängenden Probleme ließen es nicht zu, diese Fangbeschränkungen nur als vom Mitgliedstaat unbedingt zu erfüllende Verpflichtungen zur Erzielung eines Ergebnisses anzusehen. Dies gelte um so mehr, als es sich im vorliegenden Fall um einen Zeitraum handele, während dessen weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten ausreichende Erfahrungen gesammelt hätten.

2. Die *Kommission* entgegnet, der Zusammenhang zwischen den Fangbeschränkungsmaßnahmen und der Gemeinschaftsfinanzierung der Erstattungen ergebe sich nicht aus ihrer Erklärung vom 27. Juli 1981, sondern aus Artikel 2 der Verordnung Nr. 729/70.

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, selbst im Fall der Untätigkeit des Rates die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen zu ergreifen und dabei die Einwendungen, Vorbehalte und Bedingungen der Kommission zu berücksichtigen, ergebe sich aus den Artikeln 7 und 155 EWG-Vertrag. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofes habe die gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung, die notwendigen und von der Kommission gebilligten Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, für die Staaten während des gesamten Jahres 1981 gegolten.

Es sei Sache des Klägers gewesen, seine Behauptungen über die bereits im Jahre 1980 gefischten Mengen während des Abstimmungsverfahrens mit Zahlen zu belegen, wie andere Mitgliedstaaten dies auch getan hätten; dann hätte die Kommission ihre Berechnungen anpassen können. Die Kommission bestreitet nicht, daß sie den Lieferungen aus Bereichen, die keiner Quote unterlägen, hätte Rechnung tragen müssen, wenn der Kläger während des Abstimmungsverfahrens die erforderlichen Angaben gemacht hätte.

Da die vor der Abschlußentscheidung vorgelegten Zahlen nicht substantiiert bestritten worden seien, seien die von der Kommission vorgenommenen Berechnungen der auf den verschiedenen Quotenüberschreitungen beruhenden zusätzlichen Ausgaben als tatsächlich zugestanden anzusehen; ein Gegenbeweis sei unzulässig.

Abschließend bemerkt die Kommission, die Fangbeschränkungen verpflichteten die Mitgliedstaaten tatsächlich, die erforderlichen Durchführungs- und Kontrollmaßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß das angestrebte Ergebnis erreicht werde; der Kläger wende bereits seit zahlreichen Jahren ähnliche Fangbeschränkungen an, namentlich zur Durchführung seiner Verpflichtungen im Rahmen von internationalen Fischereiorganisationen. Somit könne nicht davon die Rede sein, daß es ihm an ausreichender Erfahrung fehle.

F. Schockweiler
Berichterstatter