

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
GIUSEPPE TESAURO
vom 16. Mai 1989 *

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

1. Mit den vorliegenden Klagen fechten das Königreich Spanien und die Französische Republik die Verordnung Nr. 3151/87 der Kommission an¹.

Die streitige Verordnung wurde aufgrund von Artikel 10 der Verordnung Nr. 2241/87 des Rates² erlassen. Letztere Verordnung, mit der die Vorgängerverordnung Nr. 2057/82 des Rates³ und ihre späteren Änderungen kodifiziert werden, führt bestimmte Maßnahmen zur Kontrolle der Fischereitätigkeit ein. Neben Inspektionsmaßnahmen (Titel I, Artikel 1 bis 4) sieht diese Verordnung (Titel II, Artikel 5 bis 9) ein gegliedertes System von Maßnahmen vor, die dazu bestimmt sind, eine wirksame Überwachung der gefangenen Mengen zu gewährleisten. Insbesondere sind die Kapitäne von Fischereifahrzeugen der Gemeinschaft verpflichtet (Artikel 5), ein Logbuch zu führen, das für jede Art, die einer TAC unterliegt, Mengen, Zeitpunkt und Ort der Fänge unter Bezugnahme auf die kleinste Bereichseinheit angibt, für die eine TAC oder eine Quote festgelegt und verwaltet worden ist. Ferner ist bei Anlandung in einem Hafen der Gemeinschaft den örtlichen Behörden eine Erklärung vorzulegen, in der die angelandeten Mengen und der Ort der Fänge unter Bezugnahme auf die kleinste Bereichseinheit, für die eine Quote festgesetzt worden ist, angegeben werden (Artikel 6). Im wesentlichen gleichartige Anga-

ben sind gegenüber dem Flaggenstaat bei der Umladung des Fangs auf ein anderes Fahrzeug oder der Anlandung außerhalb des Hoheitsgebiets der Gemeinschaft zu machen (Artikel 7). Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Anlandungen zu registrieren und der Kommission monatlich alle erhaltenen Angaben zu übermitteln (Artikel 9); ausführlichere und häufigere Informationen sind vorgeschrieben, wenn aus diesen Angaben hervorgeht, daß die Fänge die Höhe der TAC oder der Quote erreichen können.

Gemäß Artikel 10 der Verordnung Nr. 2241/87 können

„gemäß den in Artikel 14 bestimmten Verfahren [Verwaltungsausschußverfahren] ... weitere Bestände oder Bestandsgruppen in die Artikel 5 bis 9 einbezogen werden“.

Gestützt auf diese Bestimmung dehnte die Kommission mit der streitigen Verordnung verschiedene Vorschriften der Artikel 5 bis 9 der Verordnung Nr. 2241/87 auf die Fangtätigkeit von Fischern der Gemeinschaft in den Gewässern bestimmter Entwicklungsländer aus, mit denen die Gemeinschaft besondere Abkommen geschlossen hat.

2. Vor einer weiteren Prüfung ist darauf hinzuweisen, daß diese Abkommen zur Gruppe der sogenannten Ausgleichsabkommen gehören.

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 300, S. 15.

2 — ABl. L 207, S. 1.

3 — ABl. L 220, S. 1.

Im Unterschied zu den Abkommen auf Gegenseitigkeit (die von der EWG mit Schweden, Norwegen, Finnland und den Färöern geschlossen wurden)⁴, mit denen der Zugang von Fahrzeugen der Gemeinschaft zu den Gewässern dieser Länder für bestimmte Zeiträume und Fanggebiete und im Rahmen zuvor (aufgrund von jährlichen Quoten) festgesetzter Fangmengen im Austausch gegen vergleichbare Zugeständnisse im Fanggebiet der Gemeinschaft (Fisch-gegen-Fisch-Abkommen) gestattet, beruhen die „Ausgleichsabkommen“⁵ auf dem Grundsatz der Leistung eines finanziellen (und sonstigen) Ausgleichs durch die Gemeinschaft im Austausch gegen Fischereirechte, die den Fahrzeugen der Gemeinschaft in den Gewässern der vertragschließenden Länder eingeräumt werden.

Der Hauptaspekt der zuletzt genannten Abkommen besteht in der Festlegung von Art und Betrag der von der EWG geschuldeten Gegenleistungen. Die Vorschriften über die Erhaltung der Fischbestände und die Kontrollmaßnahmen sind von geringerer Bedeutung. Eine Beschränkung der Fangmöglichkeiten beruht — wenn sie vorgesehen ist — hauptsächlich auf Kriterien der geographischen Begrenzung oder der Beschränkung der Lizenzen (nach Anzahl der Schiffe oder nach der Tonnage) und nicht auf der Fangmenge. Es handelt sich jedenfalls um besondere Vorschriften mit bilateralem Charakter.

3. Dies vorausgeschickt — im übrigen verweise ich auf den Sitzungsbericht — ist darauf hinzuweisen, daß im vorliegenden Fall

die klagenden Mitgliedstaaten vor allem geltend machen, daß die Kommission nicht für den Erlaß der Verordnung Nr. 3151/87 zuständig gewesen sei. Das Vorbringen zur Stützung dieses Klagegrunds erscheint mir in Wirklichkeit weder ganz klar noch ganz geradlinig, wie im übrigen auch die entgegengesetzten Ausführungen der Kommission. Der Kern der Überlegung, die die Kläger anstellen, ist jedoch wohl folgendes: Nach ihrer Ansicht stellt Artikel 10 im vorliegenden Fall keine geeignete Rechtsgrundlage dar. Diese Vorschrift verleihe der Kommission nämlich nicht die Befugnis, Kontrollen (die zu Verpflichtungen für den einzelnen wie für die Mitgliedstaaten führten) der Fangtätigkeiten einzuführen, die in Hoheitsgewässern, für die keine Gemeinschaftsregelung zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Bestände gelte, ausgeübt würden.

Ebenfalls in diesem Zusammenhang machen die Kläger geltend, die Bezugnahme — in den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 3151/87 — auf Artikel 14 der Verordnung Nr. 2241/87 sei rechtswidrig. Dies ist jedoch — lassen Sie mich das sogleich sagen — offensichtlich nicht richtig. Artikel 10 der Verordnung Nr. 2241/87 schreibt nämlich auch vor, daß die Ausdehnung der Kontrollmaßnahmen nach Artikel 14 (der auf das Verwaltungsausschußverfahren verweist) verfügt werden muß. Deshalb ist nur eines von beiden möglich: Entweder gehört die Ausdehnung der fraglichen Kontrollen in den Anwendungsbereich von Artikel 10, und es ist notwendigerweise Sache der Kommission, die fraglichen Maßnahmen nach dem Verwaltungsausschußverfahren zu erlassen, oder diese Erstreckung ist in Artikel 10 nicht vorgesehen, was zur Unzuständigkeit der Kommission insoweit führt, als sie über die von diesem Artikel gesetzten Grenzen hinausgegangen ist. Das bedeutet jedoch, daß die Zuständigkeit der Kommission zum Erlaß der streitigen Verordnung

4 — Siehe Charles-Le Bihan, D.: „La politique commune de la pêche: la troisième génération de normes“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1988, Nr. 3, S. 481, und Sacchetti, A.: „La politica della pesca nella CEE“, *Foro italiano*, 1988, IV, S. 452.

5 — Siehe Sobrino Heredia, J. M.: „Acuerdos de pesca y desarrollo: referencia a la práctica convencional pesquera de la Comunidad Europea“, *La Ley*, 1987, suppl. Nr. 28, S. 1.

jedenfalls nur nach Artikel 10 (der die Zuständigkeit festlegt), nicht aber nach Artikel 14 (der nur die Einzelheiten der Durchführung angibt) zu beurteilen ist.

4. Hierzu führt die Kommission zunächst allgemein aus, daß die Gemeinschaftsregelung zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände und infolgedessen die entsprechenden Kontrollen für Fangtätigkeiten in allen Gebieten gälten, in denen solche Tätigkeiten ausgeübt würden. Dies gelte insbesondere für die Kontrollmaßnahmen nach der Verordnung Nr. 2241/87. Der Beweis dafür sei, daß die Kapitäne von Fischereifahrzeugen nach den Artikeln 6 und 7 verschiedene Informationen über Fänge, die in Gewässern unter der Hoheitsgewalt oder Gerichtsbarkeit dritter Länder getätigt worden seien, zu erteilen hätten. Daraus sei zu schließen, daß die Anwendung der Kontrollmaßnahmen räumlich nicht auf die Gemeinschaftsgewässer beschränkt sei.

In diesen Rahmen füge sich Artikel 10 ein, nach dem bestimmte Kontrollen (nämlich die nach den Artikeln 5 bis 9) auf „weitere Bestände oder Bestandsgruppen“ angewandt werden könnten. Wie sich aus der elften Begründungserwägung ergebe, seien als „weitere Bestände“ „Bestände, die keinen zulässigen Gesamtfangmengen oder Quoten unterliegen“, anzusehen. Dieser Begriff sei ebenfalls nicht räumlich eingegrenzt.

Somit ermächtige Artikel 10 die Kommission abschließend, die fraglichen Kontrollen auch auf Bestände zu erstrecken, die, wie gerade im vorliegenden Fall, keinen TAC oder Quoten unterlägen, weil sie sich in Gewässern befänden, für die keine Regelung

über eine mengenmäßige Beschränkung der Fangkapazitäten gelte.

5. Vorab möchte ich darauf hinweisen, daß 1983, als die neuen Grundzüge der Fischereipolitik, des sogenannten Blauen Europa, festgelegt wurden, die gemeinschaftliche Regelung zur Erhaltung und Bewirtschaftung als Bündel von Maßnahmen entworfen wurde, die im wesentlichen für die Gemeinschaftsgewässer gelten sollten, unbeschadet ausdrücklicher Bestimmungen über Fischereirechte im Rahmen bestimmter bi- oder multilateraler Abkommen.

So sieht die Verordnung Nr. 171/83⁶, die auf die Grundverordnung Nr. 170/83⁷ gestützt ist, bestimmte technische Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände vor; in Artikel 1 Absatz 1 ist unter der Überschrift „Abgrenzung der Gebiete“ bestimmt:

„Diese Verordnung gilt für den Fang und das Anlanden biologischer Meeresschätze in sämtlichen Meeressgewässern, die der Hoheitsgewalt oder Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten unterstehen und einer der folgenden Regionen angehören ...“⁸

Dies gilt unbeschadet besonderer Bestimmungen über die Fangtätigkeiten im Skagerrak und im Kattegat, über die sich die Delegationen der Gemeinschaft, Norwegens und Schwedens geeinigt haben.

6 — ABl. L 24, S. 14.

7 — ABl. L 24, S. 1.

8 — Artikel 1 der später erlassenen Verordnung Nr. 3094/86 (AbI. L 228, S. 1) lautet ähnlich.

Entsprechend lautet Artikel 2 der Verordnung Nr. 172/83⁹, die, ebenfalls gestützt auf die Verordnung Nr. 170/83, konkret für 1982 die zulässige Gesamtfangmenge und den für die Gemeinschaft verfügbaren Anteil sowie die Aufteilung dieses Anteils auf die Mitgliedstaaten festlegt:

„Die zulässige Gesamtfangmenge (TAC) je Bestand oder Bestandsgruppe, die in den *der Hoheitsgewalt oder Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten* unterstehenden Gewässern vorkommen, für die die gemeinschaftliche Fischereiregelung gilt, sowie der für die Gemeinschaft verfügbare Anteil werden für das Jahr 1982 in Anhang I festgesetzt.“

Anhang I enthält die Tabelle, die für jede Art und jede Fischereizone die TAC (in Tonnen) und den für die Gemeinschaft verfügbaren Anteil angibt.

Artikel 3 lautet:

„Die Aufteilung des für die Gemeinschaft 1982 verfügbaren Anteils an der zulässigen Gesamtfangmenge auf die Mitgliedstaaten, aufgeschlüsselt nach Bestand oder Bestandsgruppe, die in der *Fischereizone der Gemeinschaft* vorkommt, erfolgt gemäß Anhang II.“

Aus diesen Einzelheiten ergibt sich, daß die Regelung über die mengenmäßigen Fangbeschränkungen — deren Eckstein gerade die TAC und ihre Aufteilung in nationale Quoten bilden — im Zeitpunkt ihres Erlasses in der Fischereizone der Gemeinschaft galt, die im Atlantik und in der Nordsee bekanntlich

nach dem Zweihundert-Seemeilen-Grundsatz ausgedehnt wurde (siehe die Verordnung Nr. 170/83, erste Begründungserwägung).

Zwar enthält Artikel 2 der Verordnung Nr. 3977/87¹⁰, mit der die TAC für 1988 festgesetzt werden, keine räumliche Begrenzung¹¹. Das bedeutet jedoch nicht, daß die ursprüngliche Konzeption geändert worden wäre. Es werden lediglich die Ergebnisse der Konsultationen berücksichtigt, die im Rahmen bestimmter bi- oder multilateraler Beziehungen abgehalten wurden (Abkommen EWG—Königreich Norwegen, EWG—Königreich Schweden sowie Internationale Kommission für die Fischerei in der Ostsee) und die es ermöglicht haben, die TAC für bestimmte Arten in den nicht der Gemeinschaft zugehörigen betroffenen Fanggebieten festzulegen. Es geht im einzelnen um die TAC für die Fischerei im Skagerrak und im Kattegat (siehe elfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3977/87) und die TAC und Quoten für die Herings- und Sprottenbestände in der Ostsee (siehe die vierzehnte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3977/87). Diese Bestimmungen haben somit einen besonderen Charakter und sollen eine Erhaltungsregelung, die im wesentlichen in den Gemeinschaftsgewässern zum Zweck des Schutzes der dortigen Bestände in Geltung bleibt, nach einem System der Gegenseitigkeit ergänzen.

6. Was die in der Verordnung Nr. 2241/87 vorgesehenen Überwachungsmaßnahmen angeht, so erlaubt nichts im Wortlaut dieser Verordnung die Feststellung, daß die gleichen Kontrollen auf Fangtätigkeiten angewandt werden, die außerhalb der Gemeinschaftsgewässer und jedenfalls in Fanggebiete

¹⁰ — ABL L 375, S. 1.

¹¹ — Artikel 2 lautet nämlich wie folgt:

„Die TAC je Bestand oder Bestandsgruppe, für die die gemeinschaftliche Fischereiregelung gilt, sowie der für die Gemeinschaft verfügbare Anteil daran werden für 1988 im Anhang festgesetzt.“

⁹ — ABL L 24, S. 30.

ten durchgeführt werden, in denen die Gemeinschaftsregelung der Fangbeschränkungen nicht gilt.

Die in den Artikeln 6 und 7 vorgesehene Verpflichtung, aufgrund deren die Kapitäne Informationen über die in der Kontrolle von Drittländern unterliegenden Gewässern getätigten Fänge zu liefern haben, ist in diesem Zusammenhang wohl nicht erheblich. Diese Verpflichtung erlaubt es nämlich, die in Gebieten, für die keine TAC oder Quote festgesetzt worden ist, gefangenen Mengen getrennt zu berücksichtigen und sie somit von den angelandeten oder umgeladenen Mengen einer bestimmten Art in Abzug zu bringen. Diese Angaben, verglichen mit den Angaben, die aus dem Logbuch hervorgehen (Artikel 5), ermöglichen es somit, ein genaueres Gesamtbild der (gefangenen und angelandeten) Mengen zu erhalten, die auf die TAC anzurechnen sind und die zur Erschöpfung der entsprechenden Kontingente beitragen, und derjenigen, die umgekehrt bei dieser Berechnung nicht zu berücksichtigen sind, da sie in Gebieten gefangen wurden, in denen die Beschränkungsregelung nicht gilt. Dies steht in Einklang mit der Regelung in der Grundverordnung Nr. 170/83, die in Artikel 3 bestimmt, daß der der Gemeinschaft zur Verfügung stehende Anteil einer TAC „um die Gesamtfangmenge der Gemeinschaft außerhalb der der Gerichtsbarkeit oder der Oberhoheit der Mitgliedstaaten unterliegenden Gewässer erhöht [wird]“. Die Artikel 6 und 7 schaffen somit eine Nebenpflicht, mit der bezweckt ist, die Überwachung der Richtigkeit der Informationen zu verstärken, die die Kapitäne über die Fänge in Gebieten, *die einer TAC-Regelung unterliegen*, liefern. Nicht gewollt ist dagegen die Einführung einer autonomen Überwachung der außerhalb dieser Gebiete getätigten Fänge. Dies steht im übrigen im Einklang mit dem Zweck der Verordnung, die Einhaltung der mengenmäßigen Beschränkungen, die der TAC- und Kontingierungsregelung eigen sind, zu gewäh-

ren (siehe die zweite Begründungserwägung und Artikel 11 der Verordnung).

7. Die Kommission hat auch darauf hingewiesen, daß in bestimmten Regelungen zur Festsetzung von Kontingenten für die Fischerei in Gewässern, die nicht zur Gemeinschaft gehören, die Anwendung der in der Verordnung Nr. 2241/87 geregelten Kontrollen vorgesehen sei. Es handelte sich um die Verordnung Nr. 3978/87¹² für Norwegen, die Verordnung Nr. 3983/87¹³ für Grönland, die Verordnung Nr. 3984/87¹⁴ für den Regelungsbereich der NAFO sowie die Verordnung Nr. 3981/87¹⁵ für die Färöer. Es sei jedoch darauf hingewiesen, daß es in allen diesen Fällen der Rat war, der in seiner Verordnung die Anwendung der fraglichen Kontrollen auf die in diesen Gebieten ausgeübte Fangtätigkeit ausdrücklich vorgesehen (im Fall der Verordnung Nr. 3984/87 sogar detailliert geregelt) hat.

Diese Praxis führt zu der Feststellung, daß sich die Anwendung der Verordnung Nr. 2241/87 außerhalb der Gemeinschaftsgewässer nicht automatisch aus der Verordnung selbst ergibt. Es wurde nämlich stets für erforderlich gehalten, daß der Rat eine Maßnahme erläßt, die eine Ad-hoc-Bestimmung enthält.

Auf jeden Fall ergibt sich jedoch eindeutig, daß die Kontrollmaßnahmen nur die Fischerei in Gebieten betreffen, in denen eine Regelung zur mengenmäßigen Beschränkung gilt, die auf der Einführung von TAC und Kontingenten für bestimmte Bestände beruht. Diese objektive Beschränkung der Kontrollen steht ferner, wie ich bereits auszuführen Gelegenheit hatte, im Einklang

12 — ABl. L 375, S. 35.

13 — ABl. L 375, S. 61.

14 — ABl. L 375, S. 63.

15 — ABl. L 375, S. 51.

mit dem Sinn der Maßnahmen, die die gemeinschaftliche Regelung zur Erhaltung der Fischbestände wirksam gestalten sollen.

Im Fall der Verordnung Nr. 3151/87 geht es nun um die Erstreckung der fraglichen Maßnahmen auf die Fangtätigkeit in Gewässern, die in eine ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) bestimmter Entwicklungsländer einbezogen sind. In diesen Gewässern gilt die Gemeinschaftsregelung zur Beschränkung der Fangmöglichkeiten nicht, und es gibt keine Abkommen auf Gegenseitigkeit oder andere durch Übereinkünfte festgelegte Vorschriften, die auf der Beachtung von TAC oder Kontingenten beruhen. Im Gegenteil, oft gilt keine Erhaltungsregelung. Wenn eine Regelung dieser Art vorgesehen ist, so beruht sie auf anderen Kriterien, wie der Beschränkung der Fanglizenzen entsprechend der Anzahl der Fahrzeuge oder deren Tonnage.

Es handelt sich somit um eine objektiv von der beschriebenen Lage abweichende Situation, in der vor allem die in der Verordnung Nr. 2241/87 vorgesehenen Kontrollen offensichtlich nicht ihrem eigentlichen Zweck dienen können.

Dies geht deutlich — trotz bestimmter gegenteiliger Ausführungen der Kommission — aus den Begründungserwägungen der streitigen Verordnung hervor.

Dort heißt es nämlich zunächst (erste Begründungserwägung):

„Die Gemeinschaft hat mit einer Reihe von Entwicklungsländern Fischereiabkommen geschlossen, die auf dem Grundsatz eines finanziellen Ausgleichs für die eingeräumten Fischereirechte beruhen.“

Die zweite Begründungserwägung lautet:

„Zur ordnungsgemäßen Durchführung dieser Fischereiabkommen, bei denen die Gemeinschaft für die Fischereirechte hohe finanzielle Gegenleistungen erbringt und die ihr bestimmte Informationspflichten hinsichtlich der getätigten Fänge auferlegen, ist es erforderlich, daß die Kommission über die Fangergebnisse der Fischereifahrzeuge unter der Flagge eines Mitgliedstaats informiert ist, die in den der Rechtshoheit des Partnerlandes unterliegenden Gewässern fischen. Es empfiehlt sich daher, die Registrierung und Mitteilung der Fangdaten zu regeln.“

Es ist somit deutlich, daß im vorliegenden Fall die *Einführung* der Kontrollen einem *wirtschaftlichen Zweck* dient und nicht der *Erhaltung der Fischbestände*, denn es geht darum, genauere Informationen zu erhalten, um das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Gemeinschaft im Rahmen ihrer Beteiligung an den Fischereiabkommen mit den Entwicklungsländern besser beurteilen zu können¹⁶.

8. Ich halte jedoch die Rechtmäßigkeit der von der Kommission (auf der Grundlage von Artikel 10 der Verordnung Nr. 2241/87) beschlossenen Erstreckung des komplexen Mechanismus der fraglichen Kontrollen auf einen objektiv anderen Sachverhalt und zu objektiv anderen Zwecken, als sie der Verordnung selbst eigen sind, schon auf den ersten Blick für sehr zweifelhaft.

¹⁶ — Daß diese Abkommen kostspielig sind, ist im übrigen wohl bekannt und teilweise ganz natürlich, da diese Instrumente nicht nach rein wirtschaftlichen Kriterien, sondern auch und vor allem entsprechend Zwecken der Entwicklungshilfe verwaltet werden. Siehe Sobrino Heredia, a. a. O., und Charles-Le Bihan, a. a. O., S. 490.

Wie ich nämlich gerade ausgeführt habe, beruht in den Fällen, in denen die Kontrollen auf die Fischerei in Gebieten, die nicht zur Gemeinschaft gehören, in denen jedoch — im wesentlichen aufgrund von Abkommen auf Gegenseitigkeit — überwachungsbedürftige TAC und Kontingente gelten, erstreckt werden mußten, diese Erstreckung nicht auf Artikel 10, sondern vielmehr auf einer ausdrücklichen Bestimmung einer Verordnung des Rates.

Dieser Umstand ist jedoch noch nicht entscheidend. Es bleibt zu prüfen, ob die der Kommission durch Artikel 10 verliehenen Befugnisse sie nicht ermächtigt haben, die in der vorliegenden Rechtssache fragliche Erstreckung zu verfügen.

Es bedarf daher einer genauen Auslegung von Artikel 10.

Wie zuvor ausgeführt wurde, erlaubt es diese Vorschrift, nach dem Verwaltungsausschußverfahren in die Artikel 5 bis 9 „weitere Bestände oder Bestandsgruppen“ („poblaciones o grupos de poblaciones suplementarios“, „stocks ou groupes de stocks supplémentaires“, „additional stocks or groups of stocks“, „altri riserve o altri gruppi di riserve ittiche“) einzubeziehen.

Der Begriff „weitere Bestände“ ist aus der elften Begründungserwägung abzuleiten, die lautet:

„Die das Logbuch, die Anlanderklärung, die Informationen über Umladungen und die Registrierung der Fänge betreffenden Vorschriften sind auf Bestände, die keinen

zulässigen Gesamtfangmengen der Quoten unterliegen, zu erstrecken.“

Die „weiteren Bestände“ sind somit Bestände, für die keine mengenmäßige Beschränkung vorgesehen wurde. Der Begriff „stocks“ (Bestände), im Italienischen „riserve“ oder „popolazioni“ (siehe beispielsweise die Verordnung Nr. 172/83) ist deshalb, wie auf diesem Sektor üblich, nicht in seinem allgemeineren Sinn als Gesamtheit von Bestandteilen zu verstehen, sondern in seiner spezifischeren biologischen Bedeutung als Gesamtheit von Tieren derselben Art (siehe *Petit Robert* und *The Shorter Oxford English Dictionary*).

Dies erlaubt es, die — in der mündlichen Verhandlung von der französischen Regierung vertretene — Auslegung auszuschließen, wonach es Artikel 10 der Kommission erlaube, zusätzliche Fangmengen zu gewähren, wenn die für einen bestimmten Bestand vorgesehene Quote erschöpft sei. Artikel 10 erlaubt nur, die Kontrollen auf Bestände zu erstrecken, für die die jeweils geltenden Verordnungen keinerlei Beschränkungen vorsehen.

Hiernach sind jedoch noch zwei Auslegungen möglich. Nach der ersten, die die Kommission vertritt, verleiht Artikel 10 ihr die Befugnis, die fraglichen Kontrollen auch auf den Fang von Fischbeständen zu erstrecken, für die aus dem einfachen — und vielleicht dem einzigen — Grund keine TAC gilt, daß sie sich in Gewässern befinden, für die keine TAC gilt. Wohlgermerkt betrifft im vorliegenden Fall die von der Kommission verfügte Erstreckung Bestände, die zwar in den Gewässern der Entwicklungsländer keiner TAC unterliegen (da es, wie gesagt, dort keine TAC gibt), in den Gewässern der Gemeinschaft jedoch sehr wohl. Dies ist beispielsweise der Fall beim Seehecht (*Merluc-*

cius), der Bastardmarkrele (*Trachurus*), der Seezunge (*Solea*), dem Seeteufel (*Lophius*) und der Garnele (*Penaeus*), wie sich aus einem Vergleich zwischen Anlage II der Verordnung Nr. 3151/87 und der Anlage zur Verordnung Nr. 3977/87 ergibt, die die TAC für 1988 je Bestand und je Zone sowie die entsprechende Aufteilung zwischen den Mitgliedstaaten angibt.

Es versteht sich somit von selbst, daß die Kommission nach dieser Auslegung die Befugnis für sich in Anspruch nimmt, die Anwendung der in der Verordnung Nr. 2241/87 vorgesehenen Kontrollen auf alle Gebiete zu erstrecken, in denen die gemeinschaftliche Erhaltungsregelung nicht gilt.

Nach einer anderen Auslegung soll Artikel 10 hingegen zwar die Kommission ermächtigen, die Kontrollen auf Fänge von Beständen zu erstrecken, für die keine TAC gilt, jedoch *nur in Gebieten, die einer Regelung zur Beschränkung der Fischereimöglichkeiten unterliegen* und in denen die von der Verordnung Nr. 2241/87 vorgesehenen Kontrollen bereits auf die Bestände angewandt werden, für die eine TAC gilt.

9. Ich möchte sogleich klarstellen, daß letztere Auslegung mir mit dem Buchstaben von Artikel 10 und der entsprechenden Begründungserwägung eher im Einklang zu stehen scheint. Die fragliche Vorschrift sieht nämlich nur die Möglichkeit einer Erstreckung der Anwendung der Kontrollen auf „weitere Bestände“ vor. Wenn, wie ausgeführt worden ist, „weitere Bestände“ die Arten sind, für die keine TAC gilt, so setzt diese Vorschrift demnach selbst voraus, daß die Kontrollen *bereits* auf Bestände *angewandt werden*, die wiederum einer TAC unterlie-

gen. Mit anderen Worten, die Erstreckung wäre nur möglich, soweit Bestände existierten, für die gleichzeitig eine TAC und die entsprechenden Kontrollen gelten.

Zum anderen bietet der Wortlaut von Artikel 10 keine Stütze für die Ansicht der Kommission. Diese Vorschrift, die sich auf die Anwendung von Kontrollen auf „weitere Bestände“ und somit im wesentlichen auf *weitere Fischarten* (die keiner TAC unterliegen) bezieht, erwähnt in keiner Weise die Möglichkeit einer Erstreckung dieser Kontrollen auf *andere Gebiete*, für die keine Beschränkung der Fangmöglichkeiten besteht und für die folglich die Verordnung Nr. 2241/87 nicht gilt. Aber ich werde Gelegenheit haben, später auf diesen besonderen Gesichtspunkt zurückzukommen.

10. Diese Auslegung schmälert im übrigen die praktische Wirksamkeit der Vorschrift nicht und legt gleichzeitig ihre Bedeutung nach dem einschlägigen Regelungszusammenhang sowie dem gesamten Sinn und Zweck der Verordnung Nr. 2241/87 fest.

Bekanntlich stützt sich die Einführung einer TAC für bestimmte Bestände auf eine Beurteilung von wissenschaftlichen Daten, die sich allgemein auf den Umfang des Bestandes und die Intensität seiner Befischung bezieht. Es kann sich somit unter bestimmten Umständen, die zu beurteilen Sache der Kommission ist, als angebracht erweisen, die Kontrollen auf den Fang von Fischarten anzuwenden, für die noch keine Kontingentierung gilt, um Informationen über den Umfang der entsprechenden Befischung und somit darüber zu erlangen, ob eine spätere Beschränkung der Fangmenge angebracht ist.

Es sei darauf hingewiesen, daß der Fall, den ich gerade beschrieben habe, im Rahmen der Durchführung der Fischereipolitik häufig auftreten kann. So wird etwa in der Verordnung Nr. 172/83 (fünfte Begründungserwägung) auf bestimmte Bestände verwiesen, deren Befischung noch in der Entwicklung steht und für die nur wenige oder keine wissenschaftlichen Angaben vorliegen und für die aus diesem Grund zu diesem Zeitpunkt kein Kontingent galt. Ferner kann sich die Anwendung der Kontrollen auf Bestände, für die keine TAC gilt, ebenfalls als angebracht erweisen, um die Intensität der Nutzung von Arten zu prüfen, die zwar an sich noch keiner mengenmäßigen Beschränkungen bedürfen, die jedoch die Bestände anderer Arten beeinflussen können, die wiederum einer TAC unterliegen.

Es handelt sich somit um eine Befugnis, die es bei Bedarf ermöglicht, den Umfang der Kontrollen nach den Artikeln 5 bis 9 der Verordnung Nr. 2241/87 dadurch zu *vervollständigen*, daß eine zusätzliche Verpflichtung zu den Verpflichtungen eingeführt wird, die sich für die Fischer und die Mitgliedstaaten aus der unmittelbaren Anwendung dieser Artikel ergeben.

Es sei ferner darauf hingewiesen, daß diese zusätzliche Verpflichtung die ihr Unterworfenen nicht besonders belastet. Die Verpflichteten müssen nur bestimmte zusätzliche Einzelheiten bei ihren Anmeldungen, Informationen und Angaben, die sie ohnehin nach den Artikeln 5 bis 9 machen müssen, spezifizieren.

Nach dieser Auslegung hält sich die Ausdehnung der Kontrollen also im Rahmen der Anwendung der Verordnung Nr. 2241/87. Die zusätzlichen Kontrollen be-

treffen nämlich *dieselbe Fangtätigkeit*, für die bereits — unter dem Gesichtspunkt der den Gemeinschafts-TAC unterliegenden Bestände — die Verordnung Nr. 2241/87 gilt. Deshalb zieht diese Auslegung der Ausübung der der Kommission durch Artikel 10 verliehenen Befugnis *dieselben materiellen Grenzen*, wie sie für die Verordnung bestehen, die diese Ermächtigung enthält. Es handelt sich letztlich um eine Auslegung, die zwar die Reichweite von Artikel 10 ergänzt, wobei diese Ergänzung jedoch im Verhältnis zum Regelungszusammenhang kohärent ist und ihm somit nichts Neues hinzufügt.

Vor allem dient in diesem Fall die Entscheidung der Kommission, die auf Artikel 10 gegründeten Kontrollen auszudehnen, im wesentlichen *demselben Zweck* wie die Kontrollen selbst und ganz allgemein alle von der Verordnung Nr. 2241/87 vorgesehenen Maßnahmen. Die Überwachung der Fänge von Beständen, für die keine (oder noch keine) TAC gilt, wurde nämlich verfügt, um genauere Informationen über den Stand der Befischung der Bestände zu erhalten und somit eine ausgewogene Bewirtschaftung gewährleisten zu können.

11. Dies vorausgeschickt, ist zu sagen, daß die Auslegung der Kommission, abgesehen davon, daß sie im Wortlaut keine Stütze findet, darauf abzielt, dem Organ eine Durchführungsbefugnis zu verleihen, die den Sinn und Zweck der Maßnahme, in der die Ermächtigungsnorm enthalten ist, *völlig außer acht läßt*. Wie gesagt nimmt die Kommission nämlich im vorliegenden Fall die Befugnis in Anspruch, die Kontrollen nach der Verordnung Nr. 2241/87 auf Tätigkeiten in einem Gebiet zu erstrecken, in dem die Gemeinschaftsregelung zur Erhaltung der Bestände nicht gilt. Die Erstreckung der Kontrollen beruht, wie wir gesehen haben,

zudem auf Gründen, die sich ausschließlich auf die finanzielle Durchführung der Fischereiabkommen mit den Entwicklungsländern beziehen.

Die Kommission ist also in der Ausübung dieser Befugnis nur dadurch begrenzt, daß sie keine *neuen* Kontrollen verfügen kann, sondern auf jeden Fall auf die Kontrollen zurückgreifen muß, die die Verordnung Nr. 2241/87 schon vorsieht. Aber abgesehen von dieser — äußerlichen — Begrenzung führt diese Auslegung von Artikel 10 ersichtlich zu einem eindeutig konstitutiven Ergebnis. Die Reichweite der Verordnung wird nicht nur vervollständigt, sondern es wird ihr *materieller*, nicht ihr territorialer Anwendungsbereich erweitert. Die Kontrollen werden nämlich nicht mehr durchgeführt, „um die Einhaltung der an anderer Stelle erlassenen Einschränkungen der Fischereimöglichkeiten zu gewährleisten“ (zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2241/87), sondern sie werden zu anderen (im vorliegenden Fall finanziellen) Zwecken und für eine Fangtätigkeit verfügt, die der Erhaltungsregelung nicht unterliegt.

12. Ist eine solches Ergebnis im Lichte der Grundsätze gerechtfertigt, die für die Ausübung der Durchführungsbefugnisse der Kommission gelten?

Die Frage kann meines Erachtens nur verneint werden.

Zwar ist der Begriff „Durchführung“ weit auszulegen¹⁷, jedoch ist bei der Auslegung von Vorschriften, mit denen Befugnisse verliehen werden, vom System und von der Zielsetzung der Vorschriften und des gesamten Rechtsaktes, zu dem sie gehören,

auszugehen¹⁸. Dies ist ein wesentlicher Grundsatz auf dem Gebiet der Delegation von Durchführungsbefugnissen. Die Durchführungsverordnungen dürfen nämlich zwar nicht über dasjenige hinausgehen, was notwendig ist, um das Gesetz durchzuführen, auf das sie sich beziehen, sie können jedoch Vorschriften zur Vervollständigung der von den Grundvorschriften geschaffenen Regelung enthalten, sofern diese der Zielsetzung der Grundvorschriften selbst entsprechen¹⁹.

Ferner möchte ich darauf hinweisen, daß zur Ermittlung der Bedeutung einer Vorschrift zu untersuchen ist, in welchem Zusammenhang sie steht und welche Praxis die Gemeinschaft vorher verfolgt hat (siehe das Urteil Rey Soda, Randnr. 33).

Angesichts der bis jetzt angestellten Erwägungen kann wohl festgestellt werden, daß sich die Kommission bei der Festlegung des Umfangs der ihr durch Artikel 10 verliehenen Befugnisse auf eine Auslegung dieser Vorschrift stützt, die den Regelungszusammenhang, die Bedeutung und die Zielsetzung der Verordnung Nr. 2241/87 völlig außer acht läßt.

Es handelt sich also um eine Auslegung, die gegen die genannten Grundsätze verstößt und im vorliegenden Fall zu einer offensichtlichen Überschreitung von Befugnissen geführt hat.

Diese Überschreitung ist so offensichtlich, daß man den Eindruck hat, daß die Kom-

17 — Siehe das Urteil vom 30. Oktober 1975 in der Rechtssache 23/75, Rey Soda, Slg. 1975, 1279, Randnr. 10.

18 — Siehe das Urteil vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 25/70, Köster, Slg. 1970, 1161, Randnr. 16.

19 — Für die italienische Rechtsprechung siehe *Cassazione*, 14. Januar 1971, Nr. 53.

mission im vorliegenden Fall Artikel 10 nicht nach den allgemeinen Grundsätzen auslegt, sondern eher eine *Extrapolation* vorgenommen hat, indem sie die Bestimmung aus ihrem Kontext herausgelöst, die Handlungsmöglichkeiten, die deren *Wortlaut* ihr einzuräumen *scheint*, in Anspruch genommen und sich ihrer letztlich für ganz anders gelagerte Sachverhalte und zu ganz anderen Zwecken bedient hat.

Zum anderen glaube ich feststellen zu können, daß der Rat dann, wenn er der Kommission tatsächlich mit Artikel 10 die Befugnis zur Anwendung der Verordnung Nr. 2241/87 in solch anderen Zusammenhängen und zu solch anderen Zwecken hätte verleihen wollen, Artikel 10 nicht nur eine zentralere Stellung eingeräumt hätte, als sie diese Vorschrift im Gesamtzusammenhang der Verordnung einnimmt, sondern vor allem nicht versäumt hätte, dies ausdrücklich anzugeben und insbesondere die Gründe hierfür zu erläutern.

Aus all diesen Erwägungen stelle ich fest, daß die Kommission nicht befugt war, die Verordnung Nr. 3151/87, gestützt auf Artikel 10 der Verordnung Nr. 2241/87, zu erlassen.

Die Verordnung Nr. 3151/87 ist deshalb für nichtig zu erklären.

13. Ich halte es deshalb nicht für erforderlich, die beiden weiteren von den Klägern vorgetragenen Nichtigkeitsgründe — fehlende Begründung und offensichtlicher Beurteilungsirrtum — zu prüfen.

Zum ersten Punkt möchte ich mich auf den Hinweis beschränken, daß aus den Begründungserwägungen der streitigen Verord-

nung der Zweck, zu dem die Maßnahme erlassen wurde, deutlich hervorgeht. Danach dient nämlich die Ausdehnung der Kontrollen dazu, der Kommission Informationen zu liefern, die es ihr ermöglichen, die finanzielle Seite der mit den Entwicklungsländern geschlossenen Abkommen besser zu verwalten und auszuhandeln. Die Begründung halte ich deshalb im Lichte der bekannten Rechtsprechung des Gerichtshofes für ausreichend (siehe zuletzt das Urteil vom 7. Juli 1988 in der Rechtssache 55/87, Moksel, Slg. 1988, 3845).

Was den offensichtlichen Beurteilungsirrtum angeht, geht aus den Akten wohl hervor, daß die Erstreckung der in der Verordnung Nr. 2241/87 vorgesehenen Kontrollen auf die Fischerei, die in den Gewässern der Entwicklungsländer betrieben wird, nicht ohne Schwierigkeiten möglich ist.

So steht beispielsweise fest, daß die in Artikel 6 der Verordnung Nr. 2241/87 vorgesehene Maßnahme der Vorlage der Anlanderklärung bei den Behörden des Mitgliedsstaats, dessen Anlandeorte benutzt werden, in den Fällen niemals angewandt werden kann, in denen die Fischer der Gemeinschaft *verpflichtet sind*, die Fänge in den Häfen der Entwicklungsländer anzulanden, in deren Gewässern sie tätig geworden sind (so beispielsweise nach dem Abkommen mit Senegal).

Schwierigkeiten dieser Art sind, genau besehen, die Folge des Umstands, daß die Kommission im vorliegenden Fall einen als Teil der Verwaltung des Gemeinschaftssystems der TAC entworfenen Kontrollmechanismus auf eine Fischfangtätigkeit übertragen hat, die sich unter anderen Voraussetzungen abspielt und die nicht den in der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen mengenmäßigen Beschränkungen unterliegt.

Wenn eine Erhaltungsregelung mit den entsprechenden Kontrollen im Zusammenhang für die Fischerei in den Wirtschaftszonen der Entwicklungsländer eingeführt werden sollte, müßte sie vielmehr durch zweiseitige Abkommen erlassen werden und inhaltlich den Merkmalen und Erfordernissen dieses Kontextes entsprechen.

Ich glaube jedoch nicht, daß die Schwierigkeiten, die auf die Übertragung der streitigen Kontrollen zurückzuführen sind, für sich einem offensichtlichen Beurteilungsirrtum der Kommission entspringen. Es ist nämlich nicht ausgeschlossen, daß diese

Kontrollen gleichwohl in gewisser Weise dem besonderen Zweck dienlich sein können, Informationen über die finanzielle Abwicklung der Abkommen zu erhalten.

Zwar stellen diese Schwierigkeiten ein Indiz für die Befugnisüberschreitung dar, die die Kommission im vorliegenden Fall begangen hat, sie machen die angefochtene Verordnung jedoch nicht rechtswidrig.

14. Im Ergebnis bin ich der Auffassung, daß die Verordnung Nr. 3151/87 der Kommission wegen fehlender Zuständigkeit rechtswidrig ist.

Ich schlage deshalb vor,

— der Klage stattzugeben und

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.