

URTEIL DES GERICHTS (Dritte Kammer)

6. Dezember 2001 \*

In der Rechtssache T-196/99

Area Cova, SA, mit Sitz in Vigo (Spanien),  
Armadora José Pereira, SA, mit Sitz in Vigo,  
Armadores Pesqueros de Aldán, SA, mit Sitz in Vigo,  
Centropesca, SA, mit Sitz in Vigo,  
Chymar, SA, mit Sitz in Vigo,  
Eloymar, SA, mit Sitz in Estribela (Spanien),  
Exfaumar, SA, mit Sitz in Bueu (Spanien),  
Farpespan, SL, mit Sitz in Moaña (Spanien),  
Freiremar, SA, mit Sitz in Vigo,  
Hermanos Gandón, SA, mit Sitz in Cangas (Spanien),  
Heroya, SA, mit Sitz in Vigo,  
Hiopesca, SA, mit Sitz in Vigo,  
José Pereira e Hijos, SA, mit Sitz in Vigo,  
Juana Oya Pérez, wohnhaft in Vigo,  
Manuel Nores González, wohnhaft in Marín (Spanien),  
Moradiña, SA, mit Sitz in Cangas,

\* Verfahrenssprache: Spanisch.

Navales Cerdeiras, SL, mit Sitz in Camariñas (Spanien),  
Nugago Pesca, SA, mit Sitz in Bueu,  
Pesquera Austral, SA, mit Sitz in Vigo,  
Pescaberbés, SA, mit Sitz in Vigo,  
Pesquerías Bígaro Narval, SA, mit Sitz in Vigo,  
Pesquera Cíes, SA, mit Sitz in Vigo,  
Pesca Herculina, SA, mit Sitz in Vigo,  
Pesquera Inter, SA, mit Sitz in Cangas,  
Pesquerías Marinenses, SA, mit Sitz in Marín,  
Pesquerías Tara, SA, mit Sitz in Cangas,  
Pesquera Vaqueiro, SA, mit Sitz in Vigo,  
Sotelo Dios, SA, mit Sitz in Vigo,  
Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte A. Creus Carreras und A. Agustino y  
Guilayn,

Kläger,

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch R. Gosalbo Bono, J. Carbery und  
M. Sims als Bevollmächtigte,

und

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch T. Van Rijn und  
J. Guerra Fernandez als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Ersatzes der Schäden gemäß den Artikeln 235 EG und 288 Absatz 2 EG, die den Klägern dadurch entstanden sind, dass die Kommission und der Rat für 1995 für Schwarzen Heilbutt eine zulässige Gesamtfangmenge von 27 000 Tonnen im Regelungsbereich des Übereinkommens über die künftige multilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Fischerei im Nordwestatlantik akzeptiert haben, sowie der Schäden, die ihnen durch den Abschluss einer bilateralen Übereinkunft zwischen der Gemeinschaft und Kanada und den Erlass der Verordnung (EG) Nr. 1761/95 des Rates vom 29. Juni 1995 zur zweiten Änderung der Verordnung (EG) Nr. 3366/94 über Maßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände im Regelungsbereich des Übereinkommens über die künftige multilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Fischerei im Nordwestatlantik (1995) (ABl. L 171, S. 1), in der ab 16. April 1995 für Schwarzen Heilbutt eine Quote von 5 013 Tonnen für die Reeder aus der Gemeinschaft in diesem Bereich festgelegt wurde, entstanden sind,

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ  
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Azizi sowie der Richter K. Lenaerts und M. Jaeger,

Kanzler: J. Palacio González, Verwaltungsrat

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 20. März 2001,

folgendes

## Urteil

### Rechtlicher Rahmen

- 1 Das Übereinkommen über die künftige multilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Fischerei im Nordwestatlantik (im Folgenden: NAFO-Übereinkommen), das durch die Verordnung (EWG) Nr. 3179/78 des Rates vom 28. Dezember 1978 über den Abschluss des Übereinkommens über die künftige multilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Fischerei im Nordwestatlantik durch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (ABl. L 378, S. 1) genehmigt wurde, hat insbesondere zum Ziel, die Erhaltung, optimale Nutzung und rationelle Bewirtschaftung der Fischereiressourcen des in seinem Artikel I Absatz 1 definierten Bereiches des Nordwestatlantiks (im Folgenden: Regelungsbereich) zu fördern.
  
- 2 Die Parteien des NAFO-Übereinkommens, zu denen die Gemeinschaft gehört, können insbesondere den Fang bestimmter Arten in bestimmten Teilen des Regelungsbereichs begrenzen. Zu diesem Zweck legen die Parteien eine zulässige Gesamtfangmenge (im Folgenden: TAC) fest und bestimmen anschließend den Fanganteil jeder Partei, also auch der Gemeinschaft. Schließlich teilt der Rat gemäß Artikel 8 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 des Rates vom 20. Dezember 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Fischerei und die Aquakultur (ABl. L 389, S. 1) den Anteil der Gemeinschaft, d. h. die Gemeinschaftsquote, unter den Mitgliedstaaten auf.

## Sachverhalt

3 Im September 1994 legte die Fischereikommission der Organisation für die Fischerei im Nordwestatlantik (im Folgenden: NAFO) zum ersten Mal eine TAC für Schwarzen Heilbutt fest. Sie belief sich auf 27 000 Tonnen und galt 1995 in den NAFO-Teilbereichen 2 und 3.

4 Die Verordnung (EG) Nr. 3366/94 des Rates vom 20. Dezember 1994 über Maßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände im Regelungsbereich (1995) (ABl. L 363, S. 60) stellte in der siebten Begründungserwägung fest, dass die Höchstfangmenge für Schwarzen Heilbutt von 1995 in den NAFO-Teilbereichen 2 und 3 noch nicht auf die NAFO-Vertragsparteien aufgeteilt worden sei, dass die Fischereikommission der NAFO im Hinblick auf diese Aufteilung zusammentreten werde und dass die 1995 zulässigen Fänge von Schwarzem Heilbutt auf den Umfang der den Mitgliedstaaten zugewiesenen Quoten anzurechnen seien.

5 Auf einer außerordentlichen Tagung vom 30. Januar bis 1. Februar 1995 beschloss die Fischereikommission der NAFO, der Gemeinschaft von dieser TAC für Schwarzen Heilbutt einen Anteil von 3 400 Tonnen zuzuteilen.

6 Gegen diese Aufteilung, die von der Gemeinschaft als unzureichend betrachtet wurde, erhob diese, vertreten durch den Rat, am 3. März 1995 gemäß Artikel XII Absatz 1 des NAFO-Übereinkommens Einspruch.

7 Am gleichen Tag passte Kanada offensichtlich als Reaktion auf die Erhebung dieses Einspruchs durch den Rat seine Rechtsvorschriften an, um Schiffe jenseits seiner ausschließlichen Wirtschaftszone aufbringen zu können. Diese Möglichkeit des Rückgriffs auf eine solche Aufbringung war in einem Gesetz zum Schutz der Küstenfischerei vorgesehen worden, das das kanadische Parlament am 12. Mai 1994 verabschiedet hatte. Diese Gesetzesänderungen standen in Zusammenhang

mit einer zunehmenden Irritation, die seit Anfang 1994 von der kanadischen Regierung gegenüber der spanischen Flotte, die dem Fang von Schwarzem Heilbutt im Regelungsbereich nachging, geäußert worden war und die sich insbesondere in einer verstärkten Präsenz kanadischer Patrouillenschiffe in diesem Bereich zeigte. In diesem Zusammenhang hatte die kanadische Regierung am 10. Mai 1994 einen Vorbehalt zur Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag bezüglich der Beilegung internationaler Streitigkeiten in Fischereiangelegenheiten, die Kanada betreffen, erklärt. Am 9. März 1995 brachten die kanadischen Behörden auf der Grundlage dieser angepassten Rechtsvorschriften das der Klägerin José Pereira e Hijos SA gehörende Schiff Estai auf, das im Regelungsbereich fischte. Neben anderen Zwischenfällen ist insbesondere zu erwähnen, dass am 26. März 1995 ein kanadisches Patrouillenschiff die Fangrüstung des Schiffes Pescamauro Uno kappte und dass am 5. April 1995 das Schiff José Antonio Nores durch kanadische Patrouillenschiffe bedrängt und beschädigt wurde.

- 8 Mit seiner Verordnung (EG) Nr. 850/95 vom 6. April 1995 zur Änderung der Verordnung Nr. 3366/94 (ABl. L 86, S. 1) setzte der Rat für 1995 eine autonome Gemeinschaftsquote fest, die die Gemeinschaftsfänge von Schwarzem Heilbutt in den NAFO-Teilbereichen 2 und 3 auf 18 630 Tonnen beschränkte, wobei klargestellt wurde, dass „[b]ei der Festsetzung der autonomen Quote ... die zur Erhaltung des Bestands vorgegebene TAC von 27 000 Tonnen zu berücksichtigen [und dass] es erforderlich [ist], die Einstellung der Fischerei bei Erreichen der TAC vorzusehen, auch wenn die autonome Quote zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgeschöpft ist“.
- 9 Um den diplomatischen Konflikt zu beenden, der zwischen der Gemeinschaft und der kanadischen Regierung aufgrund des oben in den Randnummern 6 und 7 beschriebenen Sachverhalts entstanden war, unterzeichneten diese am 20. April 1995 eine Übereinkunft in Form einer Vereinbarten Niederschrift, eines Briefwechsels, eines Notenwechsels und der dazugehörigen Anhänge über Fischereifragen in Zusammenhang mit dem NAFO-Übereinkommen, die durch den Beschluss 95/586/EG des Rates vom 22. Dezember 1995 genehmigt wurde (ABl. L 327, S. 35, im Folgenden: bilaterale Fischereiübereinkunft). Der Rat hatte mit seinem Beschluss 95/546/EG vom 17. April 1995 über die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung der Übereinkunft zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Kanada über Fischereifragen in Zusammenhang mit dem NAFO-Übereinkommen (ABl. L 308, S. 79) die Kommission zur Unterzeichnung dieser Übereinkunft ermächtigt und klargestellt, dass diese von ihrer Unterzeichnung ab vorläufig angewandt wird.

- 10 Gemäß dieser bilateralen Fischereiübereinkunft erließ der Rat die Verordnung (EG) Nr. 1761/95 vom 29. Juni 1995 zur zweiten Änderung der Verordnung Nr. 3366/94 (ABl. L 171, S. 1), die mit Wirkung vom 16. April 1995 für 1995 eine Gemeinschaftsquote für Fänge von Schwarzem Heilbutt von 5 013 Tonnen in den NAFO-Teilbereichen 2 und 3 festsetzte.
- 11 Mit ihrer Verordnung (EG) Nr. 2565/95 vom 30. Oktober 1995 zur Einstellung des Fangs von Schwarzem Heilbutt durch Schiffe unter der Flagge eines Mitgliedstaats (ABl. L 262, S. 27) stellte die Kommission die Ausschöpfung der durch die Verordnung Nr. 1761/95 für 1995 festgesetzten Gemeinschaftsquote fest und erklärte daher nach Artikel 21 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 des Rates vom 12. Oktober 1993 zur Einführung einer Kontrollregelung für die gemeinsame Fischereipolitik (ABl. L 261, S. 1) die Einstellung des Fangs von Schwarzem Heilbutt in den NAFO-Teilbereichen 2 und 3.
- 12 Die Kläger, die Gefrierschiffe betrieben, gingen zur maßgeblichen Zeit dem Fang von Schwarzem Heilbutt im Regelungsbereich nach oder wollten ihm dort nachgehen.

### Verfahren und Anträge der Parteien

- 13 Die Kläger sowie drei Reedervereinigungen hatten am 16. Oktober 1995 beim Gericht eine Klage auf Nichtigkeitklärung der Verordnung Nr. 1761/95 erhoben, in deren Rahmen sie im Wege einer Einrede die Rechtswidrigkeit der bilateralen Fischereiübereinkunft geltend gemacht hatten, und am 25. Januar 1996 eine Klage auf Nichtigkeitklärung der Verordnung Nr. 2565/95. Diese Klagen waren vom Gericht als unzulässig abgewiesen worden (Beschlüsse des Gerichts vom 8. Juli 1999 in der Rechtssache T-194/95, Area Cova u. a./Rat, Slg. 1999, II-2271, und in der Rechtssache T-12/96, Area Cova u. a./Rat und Kommission, Slg. 1999, II-2301). Die gegen diese Beschlüsse eingelegten Rechtsmittel wurden

vom Gerichtshof zurückgewiesen (Beschlüsse des Gerichtshofes vom 1. Februar 2001 in der Rechtssache C-300/99 P und C-388/99 P, Area Cova u. a./Rat, Slg. 2001, I-983, und in der Rechtssache C-301/99 P, Area Cova u. a./Rat und Kommission, Slg. 2001, I-1005).

- 14 Unter diesen Umständen haben die Kläger mit Klageschrift, die am 2. September 1999 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Schadensersatzklage erhoben.
- 15 Das Gericht (Dritte Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen.
- 16 Mit am 12. Januar 2001 bei der Kanzlei eingegangenem Schreiben haben die Kläger zum Zweck der Beweiserhebung die Vernehmung bestimmter Zeugen beantragt, die an der Tagung der Fischereikommission der NAFO im September 1994 teilgenommen haben.
- 17 Die Parteien haben in der Sitzung vom 20. März 2001 mündlich verhandelt und mündliche Fragen des Gerichts insbesondere über die Erheblichkeit der beantragten Beweiserhebung beantwortet.
- 18 Die Kläger beantragen,
- festzustellen, dass die Beklagten im Sinne des Artikels 288 EG für die Schäden haften, die den Klägern durch die Haltung entstanden sind, die die Kommission bei den Verhandlungen im Rahmen des NAFO-Übereinkommens im Hinblick auf die Festsetzung einer TAC für Schwarzen Heilbutt für das Jahr

1995 eingenommen hat, die ihnen dadurch entstanden sind, dass der Rat keinen Einspruch gegen die festgesetzte TAC erhoben hat, und die ihnen durch die Aushandlung und Genehmigung der bilateralen Fischereübereinkunft und den Erlass der Verordnung Nr. 1761/95 entstanden sind;

- die Beklagten zu verurteilen, den Klägern als Ersatz ihres materiellen Schadens einen von den Parteien einvernehmlich festzusetzenden Betrag, der aber zwischen 23 836 750 Euro und 50 393 979 Euro liegen muss, und als Ersatz ihres immateriellen Schadens einen Betrag von 25 000 Euro für jedes betroffene Schiff zu zahlen;
  
- die Vernehmung von vier Zeugen anzuordnen, die an der Tagung der Fischereikommission der NAFO im September 1994 teilgenommen haben, und die Vorlage der internen Dokumente der Beklagten anzuordnen, die sich auf die Vorbereitung dieser Tagung und derjenigen von Januar bis Februar 1995 und auf die Verhandlungen mit Kanada beziehen;
  
- den Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

19 Der Rat und die Kommission beantragen,

- die Klage als unbegründet abzuweisen;
  
- den Klägern die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

## Entscheidungsgründe

- 20 Die Kläger stützen ihre Klage hauptsächlich auf die Haftung der Gemeinschaft für rechtswidriges Handeln und hilfsweise auf deren Haftung für rechtmäßiges Handeln.

### I — Zur Haftung für rechtswidriges Handeln

- 21 Die Kläger führen drei Gesichtspunkte an, erstens die Rechtswidrigkeit des Handelns der Kommission bei den Verhandlungen im Rahmen des NAFO-Übereinkommens im September 1994 im Hinblick auf die Festsetzung einer TAC für Schwarzen Heilbutt für das Jahr 1995, zweitens die Rechtswidrigkeit des Handelns des Rates beim Erlass der Verordnung Nr. 3366/94 im Dezember 1994 und drittens die Rechtswidrigkeit des Handelns des Rates und der Kommission beim Abschluss und bei der Genehmigung der bilateralen Fischereiübereinkunft sowie beim Erlass der Verordnung Nr. 1761/95.

### A — Zur Rechtswidrigkeit des Handelns der Kommission bei den Verhandlungen im Rahmen des NAFO-Übereinkommens im Hinblick auf die Festsetzung einer TAC für Schwarzen Heilbutt für das Jahr 1995

### Vorbringen der Parteien

- 22 Die Kläger erinnern daran, dass die Gemeinschaftsorgane zwar über ein gewisses Ermessen verfügten, dass dieses jedoch nicht unbegrenzt sei. Bei der Ausübung ihrer Befugnisse müssten die Organe sorgfältig handeln, indem sie ihre Ent-

scheidungen unter Beachtung der Grundsätze einer ordnungsgemäßen Verwaltung erließen, was eine erschöpfende Prüfung der Umstände und der Folgen ihres Handelns erforderlich mache.

- 23 Sie weisen das Vorbringen der Kommission zurück, ihr Verhalten bei den Verhandlungen im Rahmen der NAFO sei nach den Kriterien der Haftung für normatives Handeln zu beurteilen. Das Verhalten der Kommission könne keinesfalls als normatives Handeln angesehen werden, dem zwingend entsprochen werden müsse.
- 24 Die Kommission sei das einzige Organ, das für die Wahrnehmung der Interessen der Reeder aus der Gemeinschaft im Rahmen der NAFO zuständig sei.
- 25 Die Kläger werfen ihr daher vor, dass sie es unterlassen habe, zum einen zum Ausdruck zu bringen, dass sie mit der Festsetzung einer TAC für Schwarzen Heilbutt von 27 000 Tonnen für das Jahr 1995 durch die Fischereikommission der NAFO bei ihrer Tagung im September 1994 nicht einverstanden gewesen sei, und zum anderen dem Rat zu empfehlen, gemäß Artikel XII des NAFO-Übereinkommens einen Einspruch gegen diese TAC zu erheben, der das einzige rechtliche Instrument gewesen sei, um zu verhindern, dass die genannte TAC der Gemeinschaft habe entgegengehalten werden können.
- 26 Diese Unterlassungen seien rechtswidrig.
- 27 Erstens entbehre die angenommene TAC von 27 000 Tonnen zum einen der wissenschaftlichen Grundlage, da der beratende Wissenschaftliche Rat der NAFO (im Folgenden: Wissenschaftlicher Rat) im Anschluss an seine Tagung vom 8. bis

22. Juni 1994 eine wesentlich höhere TAC von 40 000 Tonnen empfohlen habe. Die Delegation der Gemeinschaft habe auf der Grundlage dieser Empfehlung der Fischereikommission der NAFO bei ihrer Tagung im September 1994 eine TAC von 40 000 Tonnen vorgeschlagen und diesen Vorschlag damit begründet, dass er sich auf die besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten stütze. Zum anderen habe die angenommene TAC von 27 000 Tonnen dem Fischereisektor der Mitgliedstaaten, die über Flotten im Regelungsbereich verfügt hätten, einen sehr schweren Schaden zugefügt, da diese Menge eine Reduzierung um mehr als 50 % der vorherigen Fangmenge in diesem Bereich dargestellt habe, die sich auf 62 000 Tonnen belaufen habe.

- 28 Zweitens beruhten die gerügten Unterlassungen auf einem offenkundigen Verstoß der Kommission gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Verwaltung.
- 29 Denn die Kommission habe die Vertretung der Gemeinschaft bei der NAFO nicht ordnungsgemäß wahrgenommen. Erstens seien in den sechs Jahren vor dem Konflikt nacheinander sechs verschiedene Leiter der Delegation der Gemeinschaft benannt worden. So habe eine Kontinuität des Handelns der Gemeinschaft nicht sichergestellt werden können. Zweitens sei die Koordinierung innerhalb der Delegation der Gemeinschaft unzureichend gewesen, da ihre stets sehr zahlreichen Mitglieder aus innenpolitischen Gründen kaum in der Lage gewesen seien, sich auf eine gemeinsame Position zu verständigen. Drittens habe die Delegation der Gemeinschaft mit anderen Ländern nicht ausreichend über eine Unterstützung verhandelt. Da die Gemeinschaft aber nur über eine einzige Stimme verfüge, sei ihre Verhandlungsposition durch Kanada mühelos zunichte gemacht worden, das in den Verhandlungen mit anderen Mitgliedern der NAFO stets sehr aktiv gewesen sei. So sei die Gemeinschaft nicht in der Lage gewesen, bei der Tagung der Fischereikommission der NAFO im September 1994 Unterstützung für ihren Vorschlag einer TAC von 40 000 Tonnen zu erhalten.
- 30 Diese nicht ordnungsgemäße Wahrnehmung der Vertretung der Gemeinschaft habe entscheidenden Einfluss auf die Haltung der Delegation der Gemeinschaft vor und während der Tagung der Fischereikommission der NAFO vom 19. bis 23. September 1994 und insbesondere während der letzten Sitzung vom 23. September 1994 gehabt, in deren Verlauf für Schwarzen Heilbutt für das Jahr 1995 eine TAC von 27 000 Tonnen angenommen worden sei.

- 31 Zum einen habe die Kommission angesichts der Ergebnisse der Tagung des Wissenschaftlichen Rates vom 8. bis 22. Juni 1994, der eine Gesamtfangmenge für Schwarzen Heilbutt nicht über 40 000 Tonnen für das Jahr 1995 empfohlen habe, ihre Position erst einige Tage vor der Tagung der Fischereikommission der NAFO vom 19. bis 23. September 1994 festgelegt. Diese Position — eine TAC zu akzeptieren, aber deren Umfang im Interesse der Fischer aus der Gemeinschaft so hoch wie möglich festzusetzen, nämlich auf 40 000 Tonnen — sei nicht durch eine Verhandlungsstrategie konkretisiert worden. Weder vor der erwähnten Tagung vom 19. bis 23. September 1994 noch während der ersten Tage dieser Tagung, an denen dieser Punkt von der Fischereikommission der NAFO noch nicht offiziell diskutiert worden sei, habe die Delegation der Gemeinschaft informell um notwendige Unterstützung bei anderen Delegationen gebeten. Außerdem habe sie bei den Koordinierungssitzungen mit den Delegationen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft keine klare Position vertreten, so dass diese Delegationen die Position, die sie anzunehmen beabsichtigt habe, nicht gekannt hätten.
- 32 Zum anderen habe in der Delegation der Gemeinschaft während der erwähnten Tagung vom 19. bis 23. September 1994 ein neu eingesetzter Beamter den Vorsitz geführt, der bei dieser Gelegenheit zum ersten Mal an einer Tagung der NAFO teilgenommen habe und somit weder die von der NAFO aufgeworfenen Probleme noch die Handlungsdynamik derartiger Tagungen gekannt habe.
- 33 Aufgrund des Zusammentreffens dieser Faktoren habe die entscheidende Sitzung der Fischereikommission der NAFO, die speziell der Frage der Festsetzung einer TAC für Schwarzen Heilbutt gewidmet gewesen sei, einen für die Kläger nachteiligen Verlauf genommen.
- 34 Die betreffende Frage sei in weniger als zehn Minuten abgehandelt worden. Kanada habe eine TAC von 15 000 Tonnen ohne irgendeine wissenschaftliche Begründung vorgeschlagen. Die Delegation der Gemeinschaft habe ihrerseits eine TAC von 40 000 Tonnen vorgeschlagen. Keine Delegation habe den Vorschlag der Gemeinschaft unterstützt. Norwegen habe daraufhin erklärt, die kanadische Position zu akzeptieren, wenn sie auf 27 000 Tonnen erweitert würde. Russland

habe unverzüglich erklärt, den norwegischen Vorschlag zu unterstützen. Kanada habe versichert, die vorgeschlagene Änderung akzeptieren zu können. Der Präsident der Fischereikommission der NAFO habe daraufhin angekündigt, dass sich eine Position, die die Unterstützung wichtiger Länder erhalte, wohl aufdränge, und gefragt, ob jemand dagegen sei. Zu diesem Zeitpunkt hätten die Mitglieder der Delegation der Gemeinschaft miteinander diskutiert und nicht das Wort ergriffen, so dass der Vorschlag einer TAC von 27 000 Tonnen durch allgemeine Zustimmung ohne formelle Abstimmung und damit ohne Widerspruch der Delegation der Gemeinschaft akzeptiert worden sei. Die spanische und die portugiesische Delegation, die sich darüber im Klaren gewesen seien, dass es, wenn es in der Angelegenheit des Schwarzen Heilbutts hierbei bliebe, nicht mehr möglich sein würde, gemäß Artikel XII des NAFO-Übereinkommens Einspruch gegen die Einigung zu erheben, hätten dem Leiter der Delegation der Gemeinschaft mitgeteilt, dass er seine Position bei der anfänglichen Abstimmung klarstellen müsse. Dieser habe erst später beim Präsidenten der Fischereikommission der NAFO interveniert, um in das Protokoll der Sitzung aufnehmen zu lassen, dass die Gemeinschaft sich zu dieser Frage der Stimme enthalten habe.

- 35 Die Kläger stellen sich die Frage, warum die Delegation der Gemeinschaft, obwohl sie somit trotz ihrer Passivität noch in letzter Minute ihr Recht gewahrt habe, gemäß Artikel XII des NAFO-Übereinkommens Einspruch gegen die TAC von 27 000 Tonnen zu erheben, es in der Folge unterlassen habe, dem Rat die Einleitung dieses Verfahrens zu empfehlen.
- 36 Der Rat hat nichts vorgetragen, was sich speziell auf diesen gerügten Rechtsverstoß bezieht.
- 37 Die Kommission trägt vor, dass die anwendbare rechtliche Regelung die der Haftung der Gemeinschaft für normatives Handeln sei. Zur Begründetheit der Klage führt sie aus, dass die Kläger nicht angegeben hätten, gegen welche höherrangige, den Einzelnen schützende Rechtsnorm verstoßen worden sei, und nicht nachgewiesen hätten, dass etwaige Verstöße gegen eine solche Norm erheblich und offenkundig gewesen seien.

## Würdigung durch das Gericht

- 38 Die Kläger werfen der Kommission als Fehlverhalten vor, dass sie an den multilateralen Verhandlungen im Rahmen der Fischereikommission der NAFO im September 1994 in einer Weise teilgenommen habe, die gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung verstoße.
- 39 Dieses Verhalten hätte jedoch den angeblichen Schaden nur verursachen können, wenn es einen entscheidenden Einfluss auf das Ergebnis der Verhandlungen, also auf die Entscheidung der Fischereikommission der NAFO, für 1995 eine TAC von 27 000 Tonnen für Schwarzen Heilbutt festzusetzen, ausgeübt hätte. Der Rechtsakt dieser internationalen Organisation ist seinerseits nur deshalb für die Gemeinschaft verbindlich geworden und hat somit die Kläger berührt und war folglich geeignet, den von ihnen geltend gemachten Schaden zu verursachen, weil er vom Rat mit der Verordnung Nr. 3366/94 gebilligt wurde.
- 40 Der behauptete Schaden geht demnach nicht auf die Verhandlungen selbst und die Rolle, die die Kommission dabei möglicherweise gespielt hat, also auf ein angebliches Fehlverhalten zurück, sondern auf die allgemeinen Rechtsakte, für die die fraglichen Verhandlungen eine notwendige und entscheidende Vorbereitungsphase darstellten, nämlich die Entscheidung der Fischereikommission der NAFO, für Schwarzen Heilbutt eine TAC von 27 000 Tonnen festzusetzen, und die Verordnung Nr. 3366/94, mit der diese Entscheidung im Gemeinschaftsrecht gebilligt wurde.
- 41 Die Haftungsregelung, die im vorliegenden Fall Anwendung findet, ist daher die der Haftung der Gemeinschaft für durch normatives Handeln verursachte Schäden.

- 42 Das Gemeinschaftsrecht erkennt einen solchen Entschädigungsanspruch aufgrund des Artikels 288 Absatz 2 EG an, sofern die drei Voraussetzungen erfüllt sind, dass die Rechtsnorm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, dass der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und dass zwischen dem Verstoß gegen die der Gemeinschaft obliegende Verpflichtung und dem den geschädigten Personen entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht (Urteil des Gerichtshofes vom 4. Juli 2000 in der Rechtssache C-352/98 P, Bergaderm und Goupil/Kommission, Slg. 2000, I-5291, Randnr. 42).
- 43 Zur ersten Voraussetzung ist festzustellen, dass die Kläger nicht den Verstoß gegen eine Rechtsnorm geltend gemacht haben, die bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen. Denn die gerügte Rechtswidrigkeit bestünde, selbst wenn sie bewiesen wäre, lediglich in dem Verstoß gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung.
- 44 Die erste Voraussetzung für die Begründung der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft ist somit nicht dargetan.
- 45 Zur zweiten Voraussetzung, der Erforderlichkeit eines hinreichend qualifizierten Verstoßes gegen die fragliche Rechtsnorm, die voraussetzt, dass ein Gemeinschaftsorgan die Grenzen, die seinem Ermessen gesetzt sind, offenkundig und erheblich überschritten hat (Urteil Bergaderm und Goupil/Kommission, Randnr. 43), tragen die Kläger im Wesentlichen vor, dass das Verhandlungsergebnis, das sie für nachteilig halten, im Widerspruch zu wissenschaftlichen Daten stehe.
- 46 Hierzu ist zunächst festzustellen, dass der Erlass von Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik ist, deren Ziel gemäß Artikel 33 EG insbesondere darin besteht, die Erzeugung zu rationalisieren

und die Versorgung sicherzustellen (Urteil des Gerichtshofes vom 24. November 1993 in der Rechtssache C-405/92, Mondiet, Slg. 1993, I-6133, Randnr. 24). Wenn die Gemeinschaftsorgane bei der Durchführung dieser Politik einen komplexen wirtschaftlichen Sachverhalt zu beurteilen haben, verfügen sie über ein Ermessen, das sich nicht ausschließlich auf die Art und die Reichweite der zu erlassenden Bestimmungen, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Feststellung von Grunddaten bezieht (Urteil des Gerichtshofes vom 5. Oktober 1999 in der Rechtssache C-179/95, Spanien/Rat, Slg. 1999, I-6475, Randnr. 29).

47 Nach ständiger Rechtsprechung verhält es sich so, wenn der Rat, gestützt auf Artikel 8 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3760/92, die TAC festlegt und die Fangmöglichkeiten unter den Mitgliedstaaten aufteilt (Urteile des Gerichtshofes vom 19. Februar 1998 in der Rechtssache C-4/96, NIFPO und Northern Ireland Fishermen's Federation, Slg. 1998, I-681, Randnrn. 41 und 42, und Spanien/Rat, Randnr. 29). Dies gilt erst recht, wenn — wie im vorliegenden Fall — die Erhaltungsmaßnahme nicht von der Gemeinschaft allein, sondern von einer internationalen Organisation, hier der NAFO, beschlossen wurde, an der die Gemeinschaft in gleicher Weise wie alle anderen Vertragsparteien beteiligt ist.

48 Was die Vereinbarkeit des Verhandlungsergebnisses mit den wissenschaftlichen Daten angeht, so ist festzustellen, dass der Wissenschaftliche Rat im Rahmen seiner Tagung vom 8. bis 22. Juni 1994 zum Fang von Schwarzem Heilbutt im Regelungsbereich festgestellt hat, dass „die Auswirkungen des gegenwärtigen Fangs auf den Bestand Anlass zur Sorge [geben]“. Zu den Teilbereichen 2 und 3 des Regelungsbereichs hat er Folgendes festgestellt:

„Alle verfügbaren Bestandsindikatoren scheinen einen bedeutsamen Rückgang der Bestandsgröße anzuzeigen.... Der Wissenschaftliche Rat ist der Ansicht, dass jede Fangmenge über 40 000 Tonnen für 1995 (aktuelle Prognose, die die Fänge von Nichtvertragsparteien einschließt) nicht ausreichen wird, um den Fang zu beschränken. Einige haben auf der Grundlage bestimmter verfügbarer Bestandsindikatoren geltend gemacht, dass die Fänge von 1995 deutlich stärker reduziert werden müssten, um die abnehmende Tendenz der Biomasse aufzuhalten.“

- 49 Der Wissenschaftliche Rat hat also festgestellt, dass der Bestand an Schwarzem Heilbutt beträchtlich abgenommen habe, dass eine Fangquote über 40 000 Tonnen nicht angemessen sei, um den Fang zu beschränken, und dass dieser 1995 erheblich reduziert werden müsse, um die Tendenz zur Abnahme der Biomasse aufzuhalten.
- 50 Eine TAC von 40 000 Tonnen stellte somit nicht die beste vorgeschlagene Lösung, sondern allenfalls das hinnehmbare Mindestmaß einer Reduzierung dar, nämlich die Schwelle, ab der es zu einer Reduzierung des Fangs gekommen wäre. In der Logik der Stellungnahme hätte der Fang sogar unter dieser Schwelle liegen müssen, um die Tendenz zur Abnahme der Biomasse aufzuhalten.
- 51 Die Festsetzung einer TAC von 27 000 Tonnen stand damit nicht in offenkundigem Widerspruch zu der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Rates. Selbst wenn diese Festsetzung der Kommission zuzurechnen gewesen wäre, hätte diese daher die Grenzen, die ihrem weiten Ermessen gesetzt sind, nicht offenkundig und erheblich überschritten.
- 52 Die zweite Voraussetzung für die Begründung der außervertraglichen Haftung der Kommission ist somit nicht dargetan.
- 53 Zur dritten Voraussetzung — Bestehen eines unmittelbaren Kausalzusammenhangs zwischen dem dem Organ zuzurechnenden Verstoß und dem angeblichen Schaden — ist festzustellen, dass das Verhandlungsergebnis, selbst wenn es der Kommission zuzurechnen wäre, für die Kläger doch erst verbindlich wurde, als und weil es durch den Erlass der Verordnung Nr. 3366/94 gebilligt wurde und weil der Rat bei dieser Gelegenheit implizit entschieden hat, keinen Einspruch gemäß Artikel XII des NAFO-Übereinkommens zu erheben. Hätte der Rat einen solchen Einspruch erhoben, hätte das Verhandlungsergebnis die Gemeinschaft nicht verpflichtet und wäre der Schaden, der sich nach dem Vorbringen der Kläger daraus ergibt, nicht entstanden.

- 54 Die Kläger tragen vor, dass das Verhandlungsergebnis dennoch der Kommission zuzurechnen sei, weil diese an den Verhandlungen nicht mit mehr Geschick teilgenommen habe, wodurch dieses Ergebnis hätte verhindert werden können, weil sie es unterlassen habe, ihr mangelndes Einverständnis formell zum Ausdruck zu bringen, und weil sie dem Rat nicht empfohlen habe, gemäß Artikel XII des NAFO-Übereinkommens Einspruch zu erheben.
- 55 Was zunächst das Verhandlungsgeschick der Kommission angeht, so ist festzustellen, dass die streitige Entscheidung der Fischereikommission der NAFO das Ergebnis multilateraler Verhandlungen ist, in deren Rahmen die Gemeinschaft nur eine einzige Stimme hatte und in denen sie sich der Entschlossenheit der kanadischen Regierung gegenüber sah, die die Beschränkung des Fangs von Schwarzem Heilbutt im Regelungsbereich zu einer vorrangigen Frage machte.
- 56 Es ist unstrittig, dass das Verhandlungsergebnis, also eine TAC von 27 000 Tonnen, einen Kompromiss zwischen dem Vorschlag der Gemeinschaft über eine TAC von 40 000 Tonnen und dem Kanadas über eine TAC von 15 000 Tonnen darstellte. Es lag somit fast genau in der Mitte zwischen den beiden Vorschlägen.
- 57 Demnach kann das fragliche Verhandlungsergebnis nicht als ein Misserfolg für die Gemeinschaft angesehen werden und erst recht nicht als ein Misserfolg, der die Folge ihr zuzurechnender Versäumnisse wäre.
- 58 Was ferner das Vorbringen angeht, wonach die Kommission formell zum Ausdruck hätte bringen müssen, dass sie mit dem von der Fischereikommission der NAFO getroffenen Entscheidung nicht einverstanden gewesen sei, statt sich der Stimme zu enthalten, so ist festzustellen, dass der Vorschlag der Gemeinschaft über eine TAC von 40 000 Tonnen unstrittig bei den anderen Mitgliedern dieser Kommission mit Ausnahme Japans keine Unterstützung fand, da der Vorschlag für nicht hinlänglich restriktiv gehalten wurde.

- 59 Daraus folgt, dass ein ablehnendes Stimmverhalten der Kommission den Erlass der streitigen Entscheidung ohnehin nicht verhindert hätte.
- 60 Was schließlich das Vorbringen angeht, wonach das Verhandlungsergebnis der Kommission zuzurechnen sei, weil diese dem Rat nicht empfohlen habe, Einspruch gegen dieses Ergebnis zu erheben, so ist festzustellen, dass der Rat im Rahmen des Verfahrens zum Erlass der Verordnung Nr. 3366/94 ohnehin mit der Frage befasst war, ob dieses Ergebnis zu billigen war. Außerdem war er mit der besonderen Frage des Fangs von Schwarzem Heilbutt vertraut, da eines seiner Mitglieder, nämlich das Königreich Spanien, der Delegation der Gemeinschaft bei der Tagung der Fischereikommission der NAFO angehört hatte und an dieser Frage ein starkes Interesse hatte.
- 61 Die gerügte Unterlassung war daher nicht geeignet, die Entscheidung des Rates, das Ergebnis der streitigen Verhandlungen mit der Verordnung Nr. 3366/94 zu billigen, entscheidend zu beeinflussen.
- 62 Auch die dritte Voraussetzung für die Begründung der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft ist somit nicht dargetan.
- 63 Die Klage auf Schadensersatz ist daher abzuweisen, soweit sie auf die Rechtswidrigkeit des Handelns der Kommission bei den Verhandlungen im Rahmen des NAFO-Übereinkommens im Hinblick auf die Festsetzung einer TAC für Schwarzen Heilbutt für das Jahr 1995 gestützt wird.

B — *Zur Rechtswidrigkeit des Handelns des Rates beim Erlass der Verordnung Nr. 3366/94*

Vorbringen der Parteien

- 64 Die Kläger werfen dem Rat vor, dass er mit seiner Verordnung Nr. 3366/94 die Entscheidung der Fischereikommission der NAFO, für Schwarzen Heilbutt eine TAC von 27 000 Tonnen festzusetzen, gebilligt und nicht von seiner Befugnis aus Artikel XII des NAFO-Übereinkommens Gebrauch gemacht habe, Einspruch gegen diese Entscheidung zu erheben, um zu verhindern, dass sie für die Gemeinschaft verbindlich werde. Denn erstens habe der Rat durch die fehlende Erhebung eines Einspruchs die in Artikel 33 EG aufgeführten Interessen der Gemeinschaft außer Acht gelassen. Er habe sein Ermessen dadurch missbraucht, dass er seine Entscheidung, keinen Einspruch zu erheben, auf keines der in diesem Artikel vorgesehenen Ziele gestützt habe. Die Hinnahme der TAC habe nicht dazu beigetragen, diese Ziele und insbesondere diejenigen, die landwirtschaftliche Erzeugung zu rationalisieren, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, die Märkte zu stabilisieren und die Versorgung sicherzustellen, zu verwirklichen. Die fragliche Entscheidung sei vielmehr auf andere Kriterien als die des Artikels 33 EG gestützt worden.
- 65 Sie räumen ein, dass der Rat im vorliegenden Fall die Notwendigkeit im Blick gehabt habe, die Ressourcen zu rationalisieren und die Versorgung sicherzustellen. Doch hätte dieses Ziel auch im Einklang mit den anderen erwähnten Zielen des Artikels 33 Absatz 1 EG und vor allem mit der Notwendigkeit, die geeigneten Anpassungen stufenweise durchzuführen, verfolgt werden müssen. Unter Berücksichtigung all dieser Ziele und der vom Wissenschaftlichen Rat vorgeschlagenen TAC wäre es überaus vernünftig gewesen, wenn der Rat Einspruch gegen eine TAC von 27 000 Tonnen erhoben hätte, die zu einem offensichtlichen Missverhältnis zwischen der Sicherung der Erhaltung dieser Bestände und der Schädigung der betroffenen Reeder aus der Gemeinschaft geführt habe.

- 66 Wenn zweitens ein Organ einen Rechtsakt erlasse, der die angemessene Lebenshaltung der betroffenen Bevölkerung beschränke, deren Wahrung eines der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik sei, müsse dieser Rechtsakt mit Maßnahmen zum Ausgleich des verursachten Schadens verbunden sein, um die Auswirkungen der eingeführten Beschränkungen zu verringern.
- 67 Diese Ausgleichsmaßnahmen seien nicht erlassen worden, obwohl sie notwendig gewesen seien, vor allem für die Kläger. Diese Unterlassung sei um so mehr zu beanstanden, als in vergleichbaren Situationen Beihilfen gewährt worden seien. Beispielhaft verweisen die Kläger auf die Verordnung (EG) Nr. 2330/98 des Rates vom 22. Oktober 1998 über das Angebot einer Entschädigung an bestimmte Erzeuger von Milch oder Milcherzeugnissen, die vorübergehend in der Ausübung ihrer Tätigkeit beschränkt waren (ABl. L 291, S. 4).
- 68 Die Kläger sind der Ansicht, dass Artikel 5 EG die Gemeinschaftsorgane verpflichte, die in Artikel 33 EG aufgeführten Interessen zu schützen, so dass der Rat auf der Grundlage dieser Bestimmung hätte handeln müssen, um die Interessen der Gemeinschaftsflotte im Rahmen der NAFO zu schützen.
- 69 Der Rat und die Kommission bestreiten das Vorliegen des geltend gemachten Rechtsverstoßes.

#### Würdigung durch das Gericht

- 70 Die Kläger werfen dem Rat vor, dass er nicht von der in Artikel XII des NAFO-Übereinkommens vorgesehenen Befugnis Gebrauch gemacht habe, aufgrund deren ein Mitglied der Fischereikommission der NAFO, einschließlich der Gemeinschaft, beim Exekutivsekretär dieser Organisation Einspruch gegen einen

Vorschlag erheben könne, wodurch verhindert werde, dass dieser Vorschlag für dieses Mitglied verbindlich werde, und dass er mit seiner Verordnung Nr. 3366/94 das Verhandlungsergebnis gebilligt, also die Festsetzung einer TAC von 27 000 Tonnen für Schwarzen Heilbutt akzeptiert habe.

- 71 Zur Begründung dieses Vorwurfs machen sie geltend, dass diese Unterlassung der Erhebung eines Einspruchs rechtswidrig sei, da sie sich nicht auf die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik stützen lasse, unverhältnismäßig sei und mit Ausgleichsmaßnahmen zugunsten der Fischer aus der Gemeinschaft hätte verbunden werden müssen.
- 72 Da die geltend gemachten Rechtsverstöße durch den Erlass der Verordnung Nr. 3366/94 entstanden sind, also durch normatives Handeln, müssen die Kläger nach den vom Gerichtshof in seinem Urteil Bergaderm und Goupil/Kommission aufgeführten Grundsätzen den Verstoß gegen eine Rechtsnorm, die bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, das Vorliegen eines hinreichend qualifizierten Verstoßes gegen diese Rechtsnorm und das Bestehen eines unmittelbaren Kausalzusammenhangs zwischen dem Verstoß und dem Schaden dartun.
- 73 Zur ersten Voraussetzung ist festzustellen, dass die Kläger nicht den Verstoß gegen eine Rechtsnorm geltend gemacht haben, die bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen.
- 74 Die erste Voraussetzung für die Begründung der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft ist somit nicht dargetan.
- 75 Was darüber hinaus die zweite Voraussetzung — Erforderlichkeit eines hinreichend qualifizierten Verstoßes gegen die fragliche Rechtsnorm — angeht, ist festzustellen, dass der Rat, der im vorliegenden Fall nach den oben in den

Randnummern 46 und 47 dargestellten Grundsätzen einen komplexen wirtschaftlichen Sachverhalt zu beurteilen hatte, bezüglich der Frage der Zweckmäßigkeit der Erhebung eines Einspruchs über ein Ermessen verfügte. Es ist daher zu prüfen, ob der Rat die Grenzen dieses weiten Ermessens offenkundig und erheblich überschritten hat.

- 76 Zum ersten Argument, wonach die Entscheidung des Rates auf keinem der Ziele des Artikels 33 EG beruhe, ist festzustellen, dass sich die Entscheidung des Rates, die Verordnung Nr. 3366/94 zu erlassen, also die von der Fischereikommission der NAFO beschlossene TAC zu akzeptieren und — implizit — keinen Einspruch zu erheben, auf eine Maßnahme zur Erhaltung der Fischbestände bezieht. Nach gefestigter Rechtsprechung ergibt sich schon aus den Rechten und Pflichten, die das Gemeinschaftsrecht auf interner Ebene den Gemeinschaftsorganen zugewiesen hat, dass die Gemeinschaft für die Eingehung völkerrechtlicher Verpflichtungen zur Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres zuständig ist (Urteile des Gerichtshofes vom 14. Juli 1976 in den Rechtssachen 3/76, 4/76 und 6/76, Kramer u. a., Slg. 1976, 1279, Randnr. 33, und vom 19. März 1996 in der Rechtssache C-25/94, Kommission/Rat, Slg. 1996, I-1469, Randnr. 42). Eine solche Maßnahme ist aber Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik und bezweckt insbesondere, die in Artikel 33 Absatz 1 Buchstaben a und d EG vorgesehenen Ziele zu verwirklichen, nämlich die Ressourcen zu rationalisieren und die Versorgung sicherzustellen. Außerdem wurde oben festgestellt, dass diese Maßnahme mit der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Rates vereinbar war, der einen Rückgang des Bestands an Schwarzem Heilbutt im Regelungsbereich festgestellt und eine Reduzierung des Fischereiaufwands befürwortet hatte.
- 77 Das erste Argument ist daher nicht stichhaltig.
- 78 Zum zweiten Argument, wonach die Erhaltungsmaßnahme im vorliegenden Fall angesichts der den Reedern aus der Gemeinschaft zugefügten Schäden unverhältnismäßig sei, ist zu bemerken, dass für die Feststellung, ob eine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, zu prüfen ist, ob die eingesetzten Mittel zur Erreichung des angestrebten Zieles angemessen und erforderlich sind (vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofes vom

29. Januar 1998 in der Rechtssache C-161/96, Südzucker, Slg. 1998, I-281, Randnr. 31). In einem Bereich, in dem die Gemeinschaftsorgane — wie im vorliegenden Fall — über ein weites Ermessen verfügen, kann die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme jedoch nur dann beeinträchtigt sein, wenn die Maßnahme zur Erreichung des verfolgten Zieles offensichtlich ungeeignet ist. Die Beschränkung der Kontrolle durch das Gemeinschaftsgericht ist insbesondere dann geboten, wenn sich der Rat veranlasst sieht, einen Ausgleich zwischen divergierenden Interessen herbeizuführen und so im Rahmen der in seinem Verantwortungsbereich zu treffenden politischen Entscheidungen eine Auswahl vorzunehmen (vgl. Urteile des Gerichtshofes vom 17. Oktober 1995 in der Rechtssache C-44/94, *Fishermen's Organisations u. a.*, Slg. 1995, I-3115, Randnr. 37, vom 19. November 1998 in der Rechtssache C-150/94, *Vereinigtes Königreich/Rat*, Slg. 1998, I-7235, Randnr. 87, und vom 8. Februar 2000 in der Rechtssache C-17/98, *Emesa Sugar*, Slg. 2000, I-675, Randnr. 53).

79 Im vorliegenden Fall war die Festsetzung der fraglichen TAC, die durch die Verordnung Nr. 3366/94 gebilligt wurde, eine Maßnahme, die die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände, hier des Bestands an Schwarzem Heilbutt im Regelungsbereich, bezweckte. Erstens ergibt sich die Erforderlichkeit dieser Maßnahme aus der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Rates, der einen bedeutsamen Rückgang des Bestands an Schwarzem Heilbutt festgestellt und daher die Festsetzung einer TAC für diese Art empfohlen hatte, wobei er klarstellte, dass diese TAC auf keinen Fall über 40 000 Tonnen liegen dürfe und dass eine erheblich niedrigere Menge gegebenenfalls sogar erforderlich wäre, um die Abnahme der Biomasse aufzuhalten. Die Festsetzung einer TAC von 27 000 Tonnen stand daher an sich nicht im Widerspruch zu den wissenschaftlichen Daten. Zweitens war die Höhe dieser TAC von 27 000 Tonnen das Ergebnis multilateraler Verhandlungen zwischen den NAFO-Vertragsparteien. Sie entsprach einem Kompromiss, der in der Mitte zwischen den sich gegenüberstehenden Vorschlägen der Gemeinschaft und Kanadas lag, die eine TAC von 40 000 bzw. 15 000 Tonnen befürwortet hatten.

80 Drittens müssen die Organe bei der Verfolgung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik ständig darauf bedacht sein, den Ausgleich zwischen diesen bei isolierter Betrachtung möglicherweise miteinander in Widerspruch stehenden Zielen herzustellen und gegebenenfalls einem von ihnen zeitweilig Vorrang einzuräumen, sofern die wirtschaftlichen Tatsachen oder Umstände, die ihrer Beschlussfassung zugrunde liegen, dies gebieten (vgl. z. B. Urteil des Gerichts vom 13. Juli 1995 in den Rechtssachen T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 und T-477/93, *O'Dwyer u. a./Rat*, Slg. 1995, II-2071, Randnr. 80, und Urteil Spa-

nien/Rat, Randnr. 28); Voraussetzung ist allerdings, dass dieser Ausgleich die Verwirklichung der anderen Ziele nicht unmöglich macht (Urteil des Gerichtshofes vom 26. März 1998 in der Rechtssache C-324/96, Petridi, Slg. 1998, I-1333, Randnr. 30).

- 81 Wie der Rat zu Recht feststellt, diene die Festsetzung einer TAC in einer Höhe, die die Verschärfung der Abnahme des betroffenen Fischbestands verhinderte, im vorliegenden Fall auch den Interessen der Fischer aus der Gemeinschaft, da sie den langfristigen Schutz der Bestände und damit die Fortsetzung des Fangs von Schwarzem Heilbutt im Regelungsbereich ermöglichte. Aus den Akten ergibt sich nämlich, dass die fragliche TAC, die sich 1995 auf 27 000 Tonnen belief, zwar nochmals von 1996 bis 1998 auf 20 000 Tonnen herabgesetzt wurde, 1999 aber auf 24 000 Tonnen erhöht werden konnte. Nach den Angaben in der mündlichen Verhandlung konnte die Fangmenge seitdem noch weiter erhöht werden. So wurden die anderen Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik offensichtlich nicht geopfert. Dagegen wäre eine Betrachtungsweise des Rates, die allein das Ziel berücksichtigt hätte, kurzfristig bestimmten Fischern eine bessere Lebenshaltung zu gewährleisten, mit dem ernsthaften Risiko verbunden gewesen, die Verwirklichung der in Artikel 33 Absatz 1 Buchstaben a und d EG vorgesehenen Ziele unmöglich zu machen, nämlich die Ressourcen zu rationalisieren und die Versorgung sicherzustellen (vgl. in diesem Sinne Urteil Petridi, Randnr. 31).
- 82 Demnach ist die Entscheidung des Rates, das Ergebnis der streitigen Verhandlungen mit der Verordnung Nr. 3366/94 zu billigen, und die implizite Entscheidung, keinen Einspruch gegen dieses Ergebnis zu erheben, nicht offensichtlich unverhältnismäßig.
- 83 Das Argument ist daher nicht stichhaltig.
- 84 Zum dritten Argument der Kläger, wonach der Rat mit der Billigung des Verhandlungsergebnisses der Fischereikommission der NAFO Ausgleichsmaßnahmen hätte erlassen müssen, ist festzustellen, dass Unterlassungen der

Gemeinschaftsorgane die Haftung der Gemeinschaft nur dann begründen können, wenn die Organe gegen eine Rechtspflicht zum Handeln verstoßen haben, die sich aus einer Gemeinschaftsvorschrift ergibt (Urteil des Gerichtshofes vom 15. September 1994 in der Rechtssache C-146/91, KYDEP/Rat und Kommission, Slg. 1994, I-4199, Randnr. 58, und des Gerichts vom 29. Januar 1998 in der Rechtssache T-113/96, Dubois et Fils/Rat und Kommission, Slg. 1998, II-125, Randnr. 56).

85 Die Kläger geben jedoch nicht an, aufgrund welcher Vorschrift des Gemeinschaftsrechts der Rat verpflichtet gewesen sein soll, den Erlass der Verordnung Nr. 3366/94 mit Ausgleichsmaßnahmen zu verbinden. Sie führen lediglich aus, dass Artikel 5 EG die Verpflichtung der Organe vorsehe, die in Artikel 33 EG aufgeführten Interessen der Gemeinschaft zu schützen, und leiten daraus ab, dass der Rat auf der Grundlage dieser Bestimmung hätte handeln müssen, um die Interessen der Gemeinschaftsflotte vor im Rahmen der NAFO getroffenen nachteiligen Entscheidungen zu schützen.

86 Diese Artikel, die die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik aufzählen und der Gemeinschaft die Befugnis zu ihrer Verwirklichung übertragen, haben nicht zum Gegenstand, eine Rechtspflicht der Gemeinschaft zur Entschädigung festzulegen. Wie oben in den Randnummern 76, 80 und 81 dargelegt, wurde die Verordnung Nr. 3366/94 außerdem unter Berücksichtigung der in Artikel 33 EG vorgesehenen Ziele erlassen.

87 Das dritte Argument ist daher ebenfalls zurückzuweisen.

88 Die Klage auf Schadensersatz ist daher abzuweisen, soweit sie auf die Rechtswidrigkeit des Handelns des Rates beim Erlass der Verordnung Nr. 3366/94 gestützt wird.

*C — Zur Rechtswidrigkeit des Handelns des Rates und der Kommission beim Abschluss und bei der Genehmigung der bilateralen Fischereiübereinkunft sowie beim Erlass der Verordnung Nr. 1761/95*

- 89 Die Kläger sind der Ansicht, dass die bilaterale Fischereiübereinkunft und die Verordnung Nr. 1761/95 mit schweren Fehlern behaftet seien, die zu ihrer Rechtswidrigkeit führten, da sie zum einen in hinreichend qualifizierter Weise gegen höherrangige, den Einzelnen schützende Rechtsnormen verstießen, nämlich die Grundsätze der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes, der Verhältnismäßigkeit, der relativen Stabilität und der Wahrung traditioneller Fischereirechte, und zum anderen auf einem Ermessensmissbrauch beruhten.

Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit

— Vorbringen der Parteien

- 90 Die Kläger tragen vor, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit im vorliegenden Fall in zweifacher Hinsicht verletzt worden sei.
- 91 Erstens verbiete es dieser Grundsatz, den Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsakts der Gemeinschaft auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung zu legen. Nur ausnahmsweise sei eine rückwirkende Geltung möglich. Diese sei nur denkbar, wenn sie einem angemessenen Zweck diene, das berechnete Vertrauen

der betroffenen Personen beachte und diese Personen Gewissheit über den Umfang der ihnen auferlegten neuen Verpflichtungen hätten.

- 92 Im vorliegenden Fall habe die Verordnung Nr. 1761/95, die am 29. Juni 1995 erlassen und am 21. Juli 1995 veröffentlicht worden sei, rückwirkend gegolten, da sie die der Gemeinschaftsflotte zugeteilten höchstzulässigen Fangmengen für Schwarzen Heilbutt ab 16. April 1995 auf 5 013 Tonnen festgelegt habe.
- 93 Diese rückwirkende Geltung sei fehlerhaft gewesen, da die drei Voraussetzungen, unter denen sie ausnahmsweise zulässig sei, im vorliegenden Fall nicht eingehalten worden seien. Zunächst entspreche der Zweck der Verordnung Nr. 1761/95 nicht den Erfordernissen der gemeinsamen Fischereipolitik, sondern dem Willen, die Handelsbeziehungen mit Kanada zu normalisieren, und sei daher kein angemessener Zweck. Ferner seien die berechtigten Erwartungen, die die verschiedenen Rechtsakte der Gemeinschaft bei den Klägern geweckt hätten, die ihre Tätigkeit an den sich aus diesen Rechtsakten ergebenden Vorgaben ausgerichtet hätten, nicht beachtet worden. Schließlich hätten die Reeder die neuen Bedingungen, unter denen sie ihre Tätigkeit hätten fortsetzen können, nicht genau erkennen können.
- 94 Zweitens enthalte der Grundsatz der Rechtssicherheit auch ein Erfordernis der Vorhersehbarkeit und der Verlässlichkeit der Gemeinschaftsregelung, das auf der Notwendigkeit beruhe, die Adressaten dieser Regelung gegen unvorhersehbare Änderungen derselben zu schützen.
- 95 Die Kläger beanstanden unter diesem Gesichtspunkt, dass sowohl die bilaterale Fischereiübereinkunft als auch die Verordnung Nr. 1761/95, obwohl sie eine radikale Wende der Regelung bedeuteten, im Jahr ihres Erlasses anwendbar gewesen seien.

- 96 Sie verweisen in dieser Hinsicht zum einen auf die unzureichenden Erläuterungen zur bilateralen Fischereiübereinkunft, die im April 1995 abgeschlossen und vorläufig angewandt, aber erst im Dezember 1995 veröffentlicht worden sei, und zum anderen auf die Unsicherheit über die Geltungsdauer der Verordnung Nr. 1761/95.
- 97 Nach der Gemeinschaftsrechtsprechung gelte der Grundsatz der Rechtssicherheit in besonderem Maße, wenn es sich um eine Regelung handle, die finanzielle Konsequenzen haben könne; in diesem Fall müssten die Rechtsakte der Gemeinschaft eindeutig sein, und ihre Anwendung müsse für die Betroffenen vorhersehbar sein, denn die Betroffenen müssten in der Lage sein, den Umfang der ihnen durch diese Regelung auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen.
- 98 Im vorliegenden Fall hätten die bilaterale Fischereiübereinkunft und die Verordnung Nr. 1761/95 wirtschaftliche und finanzielle Konsequenzen von existenzieller Bedeutung für die Kläger gehabt, die im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit Verpflichtungen eingegangen seien und denen es wegen der radikalen Wende des Gemeinschaftsrechts, die sich aus diesen beiden Rechtsakten ergebe, nicht möglich gewesen sei, diese Verpflichtungen zu erfüllen.
- 99 Nach der bilateralen Fischereiübereinkunft, die am 20. April 1995 abgeschlossen und im Dezember 1995 veröffentlicht worden sei, sei am 21. April 1995 die Verordnung Nr. 850/95 veröffentlicht worden, die eine autonome Gemeinschaftsquote von 18 630 Tonnen festgesetzt habe und die angesichts ihrer Form und der Art ihrer Veröffentlichung ein Rechtsakt mit allgemeiner Geltung gewesen sei. Die Kläger fügen hinzu, dass die Verordnung Nr. 1761/95 aufgrund ihrer rückwirkenden Geltung und die Verordnung Nr. 850/95 sich in ihrer Anwendung überlagert hätten. Sie stellen sich die Frage, was geschehen wäre, wenn auf der Grundlage der Verordnung Nr. 850/95 die Reeder Mengen gefangen hätten, die über die mit der Verordnung Nr. 1761/95 festgesetzte Quote hinausgegangen wären. Sie leiten daraus einen weiteren Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit ab.
- 100 Der Rat und die Kommission sind der Auffassung, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit im vorliegenden Fall nicht verletzt worden sei.

## — Würdigung durch das Gericht

- 101 Die Kläger tragen erstens vor, dass die Verordnung Nr. 1761/95, die am 29. Juni 1995 erlassen und am 21. Juli 1995 veröffentlicht worden sei, Rückwirkung gehabt habe, indem sie vorgesehen habe, dass die Gemeinschaftsquote für Schwarzen Heilbutt von 5 013 Tonnen ab 16. April 1995 gelte und dass die Fänge, die nach dem 15. April 1995, aber vor ihrem Erlass getätigt worden seien, auf diese Quote angerechnet würden. Diese Rückwirkung sei fehlerhaft gewesen, da sie keinem angemessenen Zweck gedient habe, das berechtigte Vertrauen der betroffenen Personen nicht beachtet habe und diese keine Gewissheit über den Umfang ihrer neuen Verpflichtungen gehabt hätten.
- 102 Zwar sieht die Verordnung Nr. 1761/95 vor, dass die am 16. April 1995 bereits getätigten Fänge auf die mit ihr festgesetzte Quote anzurechnen sind, doch berührt sie tatsächlich nicht die Fischereitätigkeit zwischen dem 16. April 1995 und dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens, da diese Quote zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgeschöpft war, denn die Einstellung des Fangs wurde erst, wie sich aus der Verordnung Nr. 2565/95 ergibt, mit Wirkung vom 2. November 1995 erklärt. Sie hatte somit lediglich zur Folge, dass die künftige Fischereitätigkeit beschränkt wurde. Ihre Wirkung bestand also nicht darin, die Fischereitätigkeit rückwirkend zu verhindern oder für rechtswidrig zu erklären; sondern nur eine neue Regelung auf die künftigen Folgen von Sachverhalten anzuwenden, die unter der Geltung der früheren Regelung entstanden waren, was im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik eine übliche und legitime Praxis darstellt (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofes vom 20. September 1988 in der Rechtssache 203/86, Spanien/Rat, Slg. 1988, 4563, Randnr. 19).
- 103 Das Argument ist daher nicht stichhaltig.
- 104 Zweitens beanstanden die Kläger die Unvorhersehbarkeit der anwendbaren Rechtsvorschriften, die einen Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit begründe. Zunächst hätten sowohl die bilaterale Fischereiübereinkunft als auch die Verordnung Nr. 1761/95 eine radikale Wende der Regelung bedeutet. Sie

hätten daher im Jahr ihres Erlasses nicht angewandt werden dürfen. Ferner sei die Durchführung dieser Rechtsakte durch Unsicherheiten und Unklarheiten gekennzeichnet gewesen. Die Kläger berufen sich in dieser Hinsicht auf die Unzulänglichkeit der Begründung der vorläufigen Anwendung der bilateralen Fischereiübereinkunft und die Unsicherheit über die Geltungsdauer der Verordnung Nr. 1761/95 sowie darauf, dass diese beiden Rechtsakte kaum mit der Verordnung Nr. 850/95 vereinbar seien, die am 21. April 1995, also nach dem Abschluss der genannten Übereinkunft, veröffentlicht worden sei und eine autonome Gemeinschaftsquote von 18 630 Tonnen festgesetzt habe, die somit weit über der Gemeinschaftsquote liege, die sich aus dieser Übereinkunft und der Verordnung Nr. 1761/95 ergeben habe.

105 Zu dem Argument der zu unvermittelten Anwendung von Rechtsvorschriften, die eine radikale Wende bedeutet hätten, ist zunächst festzustellen, dass diese Wende für einen umsichtigen und besonnenen Wirtschaftsteilnehmer nicht unvorhersehbar war. Zwar konnten die Kläger dem Fang von Schwarzem Heilbutt im Regelungsbereich bis 1994 ohne jede Beschränkung nachgehen, doch wurden sie mit der Festsetzung einer TAC für diese Art durch die Fischereikommission der NAFO, die erstmals im September 1994 erfolgte und den Klägern spätestens am 31. Dezember 1994 zur Kenntnis gebracht wurde (siehe oben, Randnr. 4), zwangsläufig darauf aufmerksam gemacht, dass dieser Fischfang künftig Beschränkungen unterliegen würde. Da diese TAC auf 27 000 Tonnen festgesetzt wurde, stand fest, dass die Gemeinschaftsquote darunter liegen würde, selbst wenn deren genaue Höhe zu diesem Zeitpunkt noch ungewiss war. Mit der Festsetzung der Gemeinschaftsquote auf 3 400 Tonnen durch die Fischereikommission der NAFO Anfang Februar 1995 wurden sie darauf aufmerksam gemacht, dass sie nicht sicher sein konnten, in den Genuss einer höheren Quote zu kommen, oder dass zumindest die Festsetzung einer höheren Quote ungewiss war.

106 Die fragliche Wende war umso eher vorauszusehen, als der Wille der kanadischen Regierung, eine erhebliche Beschränkung des Fangs von Schwarzem Heilbutt im Regelungsbereich zu erreichen, seit Anfang des Jahres 1994 allgemein bekannt war. Die Kläger haben in dieser Hinsicht darauf verwiesen, dass diese Regierung seit dieser Zeit eine zunehmende Irritation gegenüber der spanischen Flotte äußerte, die diese Tätigkeit im Regelungsbereich ausübte; diese zeigte sich insbesondere in einer verstärkten Präsenz kanadischer Patrouillenschiffe in diesem Bereich, in der am 10. Mai 1994 abgegebenen Erklärung eines Vorbehalts zur

Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag bezüglich der Beilegung internationaler Streitigkeiten in Fischereiangelegenheiten, die Kanada betreffen, und in dem am 12. Mai 1994 erfolgten Erlass eines Gesetzes, das Kanada die Aufbringung von Schiffen jenseits seiner ausschließlichen Wirtschaftszone erlaubte. Das Vorgehen Kanadas als Reaktion auf die Erhebung des Einspruchs vom 3. März 1995 durch die Gemeinschaft zeigte unmissverständlich die Entschlossenheit dieses Landes, die Nichteinhaltung der von der Fischereikommission der NAFO zugeteilten Quote von 3 400 Tonnen durch die Gemeinschaft nicht zu dulden.

107 Unter diesen Umständen stellten die bilaterale Fischereiübereinkunft und die Verordnung Nr. 1761/95, die die Festsetzung der Gemeinschaftsquote auf 10 542 Tonnen unter Berücksichtigung der zwischen dem 1. Januar 1995 und dem 16. April 1995 von den Fischern aus der Gemeinschaft getätigten Fänge zum Gegenstand hatte, als solche keine plötzliche Wende, sondern das Ergebnis eines Prozesses dar, der durch die Festsetzung der TAC auf 27 000 Tonnen im September 1994 eingeleitet worden war.

108 Wie die Kommission zu Recht vorträgt, muss außerdem jede Entscheidung bezüglich der Fänge von der Gemeinschaft in Abstimmung mit den NAFO-Vertragsparteien erlassen werden, da die Gewässer des Regelungsbereichs nicht der Regelungsgewalt der Gemeinschaft unterliegen. Im Übrigen lässt sich nicht voraussehen, zu welchem Zeitpunkt eines oder mehrere dieser Länder den Druck verstärken werden, um eine Reduzierung der Fänge zu erreichen. Wenn dies geschieht, kann die Kommission nur verhandeln und dabei versuchen, die besten Ergebnisse für den Markt und für die Fischer aus der Gemeinschaft zu erzielen. Im vorliegenden Fall hat sie verhandelt und erzielt, was in Anbetracht der Umstände vernünftigerweise als die größtmögliche Fangmenge anzusehen ist. Es war, wenn nicht klar, so zumindest bei vernünftiger Betrachtung vorhersehbar, dass die endgültige Lösung zwischen der Quote, die der Gemeinschaft von der Fischereikommission der NAFO zugeteilt worden war, also 3 400 Tonnen, und der Quote von 18 630 Tonnen, die von der Gemeinschaft als Reaktion auf diese Zuteilung festgesetzt worden war, liegen würde. Der Kompromiss, den die Kommission letztlich erreicht hat, gestattete es den Fischern aus der Gemeinschaft, 10 542 Tonnen Schwarzen Heilbutt zu fangen, eine Menge, die in der Mitte zwischen den beiden Vorschlägen lag. Außerdem war der Kontext durch eine Konfliktsituation geprägt, die die Gefahr eines Schadens für die Fischer aus der Gemeinschaft barg, an deren Beseitigung den Gemeinschaftsorganen gelegen war. Unter diesen Umständen konnte der Ausgang der Verhandlungen die Kläger nicht überraschen.

- 109 Zu dem Argument, wonach die Durchführung der bilateralen Fischereiübereinkunft und der Verordnung Nr. 1761/95 durch Unsicherheiten und Uneindeutigkeiten gekennzeichnet gewesen seien, berufen sich die Kläger zunächst auf die Unzulänglichkeit der Begründung der vorläufigen Anwendung dieser Übereinkunft. Dieses Argument ist jedoch unerheblich, da die Kläger nicht ausgeführt haben, inwiefern ein solcher Formfehler die Rechtssicherheit für sie in Frage gestellt hätte. Außerdem ist den Klägern zu keinem Zeitpunkt unmittelbar die bilaterale Fischereiübereinkunft und daher erst recht nicht ihre vorläufige Anwendung entgegengehalten worden, da diese Übereinkunft und ihre unmittelbare Anwendung gegenüber den Wirtschaftsteilnehmern in der Gemeinschaft erst durch die Verordnung Nr. 1761/95 umgesetzt wurde.
- 110 Die Kläger machen ferner geltend, es habe Unsicherheit über die Geltungsdauer der Verordnung Nr. 1761/95 bestanden. Sie erläutern jedoch nicht die Art dieser Unsicherheit. Hierzu ist festzustellen, dass sich aus der Verordnung Nr. 1761/95 ergibt, dass sich die fragliche Gemeinschaftsquote auf 5 013 Tonnen belief und dass sie ab 16. April 1995 galt. Aus den Begründungserwägungen dieser Verordnung geht hervor, dass diese Quote und dieser Zeitpunkt das Ergebnis bilateraler Verhandlungen zwischen der Gemeinschaft und Kanadas sind. Schon dem Titel dieser Verordnung ist zu entnehmen, dass die darin vorgesehenen Maßnahmen 1995 gelten. Außerdem liegt es in der Natur einer Quote, dass ihre Dauer mit ihrer Ausschöpfung endet, deren Eintritt naturgemäß zeitlich ungewiss ist. Die Nichtfestsetzung dieses Zeitpunkts kann der Stelle, die die Quote festgelegt hat, nicht vorgeworfen werden.
- 111 Die Kläger berufen sich schließlich darauf, dass die bilaterale Fischereiübereinkunft und die Verordnung Nr. 1761/95 kaum mit der Verordnung Nr. 850/95 vom 6. April 1995 vereinbar seien, die am 21. April 1995, also nach dem Abschluss der Übereinkunft, veröffentlicht worden sei. Die Verordnung Nr. 850/95 habe eine autonome Gemeinschaftsquote von 18 630 Tonnen festgesetzt, die somit über der Gemeinschaftsquote liege, die sich aus diesen Rechtsakten ergeben habe.
- 112 Hierzu ist festzustellen, dass die Verordnung Nr. 850/95 die Folge der Entscheidung des Rates darstellte, Einspruch gegen die von der Fischereikommission der NAFO festgesetzte Gemeinschaftsquote von 3 400 Tonnen zu erheben. Da die Wirkung der Erhebung des Einspruchs gemäß Artikel XII Absatz 1 des NAFO-

Übereinkommens darin bestand, dass die Entscheidung, mit der diese Quote festgesetzt wurde, für die Gemeinschaft nicht verbindlich wurde, bestand somit eine Regelungslücke. Mit dem Erlass der Verordnung Nr. 850/95 wollte der Rat diese Lücke durch die Festsetzung einer autonomen Gemeinschaftsquote schließen.

113 Dass die Verordnung Nr. 850/95 nach dem Abschluss der bilateralen Fischereiübereinkunft veröffentlicht wurde, war nicht geeignet, die Rechtssicherheit für die Reeder zu beeinträchtigen, da diese Übereinkunft gegenüber den Wirtschaftsteilnehmern keine unmittelbaren Wirkungen erzeugen sollte. Denn die Bestimmungen dieser Übereinkunft wurden erst durch die am 29. Juni 1995 erlassene Verordnung Nr. 1761/95 umgesetzt und damit Letzteren gegenüber wirksam. Die Begründungserwägungen dieser Verordnung deuteten klar darauf hin, dass sie zum Gegenstand hatte, die bilaterale Fischereiübereinkunft anzuwenden und daher die Verordnung Nr. 850/95 aufzuheben.

114 Außerdem haben die Kläger selbst in ihrer Klageschrift (Punkt 106) zur Verordnung Nr. 850/95 ausgeführt:

„Der Vorsitz und die Kommission haben erklärt, dass es sich um eine vorsorgliche Maßnahme in Erwartung der allgemeinen Einigung gehandelt habe und dass sie notwendig gewesen sei, damit die Fischer ihre Tätigkeiten fortsetzen könnten, wodurch eine Regelungslücke vermieden worden sei.“

115 Dies zeigt, dass sie diese Verordnung somit nicht als eine endgültige Beilegung des Konflikts betrachteten, auf die sie sich verlassen hätten.

116 Daraus folgt, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit nicht verletzt worden ist.

## Zum Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes

## — Vorbringen der Parteien

- 117 Die Kläger tragen vor, dass die Gemeinschaftsbehörden begründete Erwartungen im Hinblick auf eine für ihre Interessen vorteilhafte Beilegung des der vorliegenden Klage zugrunde liegenden Konflikts bei ihnen geweckt hätten, nämlich im Hinblick darauf, dass die bestehenden Umstände beibehalten würden oder dass jedenfalls die Reduzierung der Fangmöglichkeiten nicht erheblich sein werde. In dieser Hinsicht verweisen sie erstens auf den Einspruch der Gemeinschaft gegen die Aufteilung der TAC, zweitens auf die Verordnung Nr. 850/95, drittens auf die Erklärungen von Vertretern der Gemeinschaft, die ihr Engagement für die Wahrung der Fischereirechte bekundet hätten, insbesondere auf die Äußerungen des für Fischerei zuständigen Kommissionsmitglieds vor dem Parlament am 15. März 1995 und auf eine Stellungnahme der Kommission, die am selben Tag an die betroffenen Reeder verteilt worden sei, in der ihr berechtigter Anspruch, im Regelungsbereich zu fischen, unabhängig von der Position Kanadas bekräftigt worden sei, und viertens darauf, dass die Kommission selbst verschiedene Reeder, darunter die Kläger, durch die Gewährung von Beihilfen für Versuchsfischereikampagnen ermutigt habe, ihre Haupttätigkeit der fraglichen Fischerei zu widmen. In diesem Zusammenhang stellen die Kläger fest, dass eine der Voraussetzungen für die Gewährung dieser Beihilfen gemäß Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 4028/86 des Rates vom 18. Dezember 1986 über Gemeinschaftsmaßnahmen zur Verbesserung und Anpassung der Strukturen im Bereich der Fischerei und der Aquakultur (ABl. L 376, S. 7) darin bestanden habe, dass das Vorhaben Fischereizonen habe betreffen müssen, in denen einer Einschätzung der Bestandslage zufolge auf längere Sicht regelmäßig und wirtschaftlich Fischfang betrieben werden könne.
- 118 Dieses berechnete Vertrauen sei durch den Abschluss der bilateralen Fischereiübereinkunft und den Erlass der Verordnung Nr. 1761/95 erheblich enttäuscht worden. Die Kläger beanstanden, dass die Gemeinschaftsorgane auch nicht die Notwendigkeit geprüft hätten, Übergangsmaßnahmen zu erlassen, um die verhängnisvollen Auswirkungen abzumildern, die ihre Entscheidungen auf sie haben würden. Denn der Abschluss der bilateralen Fischereiübereinkunft, die in die

Verordnung Nr. 1761/95 aufgenommen worden sei, habe einige Schiffe der Kläger zur sofortigen Einstellung ihrer Fangtätigkeit gezwungen und erhebliche Änderungen der Fangeinsätze verursacht. Nach dem Grundsatz des Vertrauensschutzes hätten aber die Gemeinschaftsbehörden zum einen der Verordnung Nr. 1761/95 keine sofortige Wirkung verleihen dürfen, um den Wirtschaftsteilnehmern eine ausreichende Frist einzuräumen, ihr Verhalten an die neue Situation anzupassen, und zum anderen geeignete Übergangsmaßnahmen erlassen müssen, um den Übergang von der vorherigen zu der veränderten Lage zu ermöglichen.

- 119 Weder der Rat noch die Kommission hätten nachgewiesen, dass eine Rechtfertigung für ihr Handeln vorgelegen habe.
- 120 Der Rat und die Kommission sind der Auffassung, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes im vorliegenden Fall nicht verletzt worden sei.

— Würdigung durch das Gericht

- 121 Die Kläger machen geltend, dass sie ein berechtigtes Vertrauen auf den günstigen Ausgang des Konflikts und insbesondere auf die Beibehaltung der ihnen vor dem Konflikt zustehenden Fangmöglichkeiten gehabt hätten. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass — wie die Kommission zu Recht vorträgt — die Zuteilung von Quoten für die Wirtschaftsteilnehmer grundsätzlich keinen Vertrauensbestand schaffen kann.
- 122 Denn der Grundsatz des Vertrauensschutzes gehört zwar zu den grundlegenden Prinzipien der Gemeinschaft, doch können die Wirtschaftsteilnehmer kein berechtigtes Vertrauen auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation haben, die

von den Gemeinschaftsorganen im Rahmen ihres Ermessens geändert werden kann, was insbesondere auf einem Gebiet wie dem der gemeinsamen Agrarpolitik gilt, in deren Rahmen sie über ein weites Ermessen verfügen. Daraus folgt, dass sich die Wirtschaftsteilnehmer nicht auf ein wohlverworbenes Recht auf Beibehaltung eines Vorteils berufen können, der sich aus einer Gemeinschaftsregelung ergibt und ihnen zu einem bestimmten Zeitpunkt zugute gekommen ist (vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofes vom 6. Juli 2000 in der Rechtssache C-402/98, ATB u. a., Slg. 2000, I-5501, Randnr. 37).

- 123 Dies gilt — wie der Rat feststellt — erst recht im Zusammenhang mit internationalen Verhandlungen, die ihrer Natur nach Zugeständnisse aller Seiten und die Aushandlung eines von allen Vertragsparteien akzeptierten Kompromisses voraussetzen.
- 124 So kann sich ein Kläger nicht auf ein berechtigtes Vertrauen auf die Beibehaltung einer TAC oder einer Quote berufen, wenn die Fischerei in Gewässern von Drittländern oder unter der Aufsicht einer internationalen Organisation stattfindet und die Fangmenge mit Drittländern ausgehandelt werden muss, deren Wille sich nicht unbedingt mit dem der Gemeinschaft deckt.
- 125 Wie oben in den Randnummern 105 und 106 dargelegt, war ferner eine Beschränkung der Fangmöglichkeiten für Schwarzen Heilbutt im Regelungsbereich seit Herbst 1994 und zumindest seit dem 31. Dezember 1994, dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Verordnung Nr. 3366/94, vorhersehbar, so dass jedenfalls schon vor Beginn des Wirtschaftsjahres 1995 kein berechtigtes Vertrauen auf die Aufrechterhaltung des Status quo bestehen konnte.
- 126 Schließlich sind die Gesichtspunkte, auf die die Kläger ihre Auffassung stützen, nicht geeignet, ein berechtigtes Vertrauen zu begründen.

- 127 Erstens ist zu dem Einspruch, den der Rat am 3. März 1995 gegen die Aufteilung der TAC mit der Zuweisung von nur 3 400 Tonnen an die Gemeinschaft erhob, lediglich festzustellen, dass diese Handlung nur deren Weigerung zum Ausdruck bringt, diese Menge zu akzeptieren, aber noch nichts über die Höhe der Gemeinschaftsquote aussagt, die letztlich gelten würde. Diese Schlussfolgerung drängt sich im vorliegenden Fall um so mehr auf, als — wie die Kommission zu Recht feststellt — die sehr heftige Reaktion Kanadas auf diesen Einspruch nicht den Schluss zuließ, dass dessen Erhebung die Frage lösen würde.
- 128 Zweitens ist im Hinblick auf die Verordnung Nr. 850/95 festzustellen, dass diese — wie die Kläger selbst in ihrer Klageschrift (Punkt 106) eingeräumt haben — vorsorglicher Natur war, denn dieser Rechtsakt sollte die Regelungslücke schließen, die durch den erwähnten Einspruch entstanden war. Dieser Einspruch rief aber auf Seiten Kanadas sehr heftige Reaktionen hervor, u. a. die Aufbringung des Schiffes Estai, die deutlich bestätigte, dass dieses Land offensichtlich nicht bereit war, eine über die von der Fischereikommission der NAFO zuge teilten 3 400 Tonnen hinausgehende Gemeinschaftsquote zu akzeptieren. Unter diesen allgemein bekannten Umständen war die Verordnung Nr. 850/95, deren Begründungserwägungen klar ausführen, dass ihr Erlass die Folge des erwähnten Einspruchs ist, offensichtlich nicht geeignet, ein berechtigtes Vertrauen auf die Zuteilung einer Quote von 18 630 Tonnen an die Gemeinschaft zu begründen. Wie die Kommission zu Recht vorträgt, war zum einen die einzige Gemeinschaftsquote, die alle Konfliktparteien vor dem Abschluss der durch die Verordnung Nr. 1761/95 umgesetzten bilateralen Übereinkunft akzeptierten und auf die sich ein etwaiges berechtigtes Vertrauen gegebenenfalls hätte beziehen können, die von der Fischereikommission der NAFO zugeteilte Quote von 3 400 Tonnen. Zum anderen setzte erst die Verordnung Nr. 1761/95 die Gemeinschaftsquote für Schwarzen Heilbutt für das Jahr 1995 endgültig fest.
- 129 Drittens ist in Bezug auf die Erklärungen von Vertretern der Gemeinschaft anzumerken, dass diese nur die Sorge der Gemeinschaftsorgane widerspiegeln, die Interessen der Gemeinschaft bei den damaligen Verhandlungen wahrzunehmen. Diese Erklärungen können wegen des ungewissen Ausgangs internationaler Verhandlungen kein berechtigtes Vertrauen in Bezug auf das Ergebnis solcher Verhandlungen begründen. In der Stellungnahme der Kommission vom 15. März 1995 wurde lediglich darauf hingewiesen, dass die Aufbringung des Schiffes Estai das Völkerrecht missachte und dass die Schiffe aus der Gemeinschaft berechtigt seien, im Regelungsbereich zu fischen, sofern sie die von der NAFO selbst und

von der Gemeinschaft getroffenen Maßnahmen zur Erhaltung der Bestände beachteten. Dagegen enthielt sie keine genaue Angabe über den Umfang der zulässigen Fänge.

- 130 Viertens ist die Gewährung von Gemeinschaftsbeihilfen an bestimmte Kläger für die Versuchsfischerei im Zusammenhang mit der Befischung des Bestands an Schwarzem Heilbutt im Regelungsbereich nicht geeignet, ein berechtigtes Vertrauen darauf zu begründen, nicht an die in der bilateralen Fischereiübereinkunft und der Verordnung Nr. 1761/95 festgesetzte Gemeinschaftsquote gebunden zu sein. Wie die Kommission zu Recht geltend macht, sind zunächst die Entdeckung und die Nutzung eines Fischbestands als solche nicht mit Erhaltungsmaßnahmen unvereinbar, die vollkommen üblich sind. Ferner kann die Gewährung von Beihilfen durch die Gemeinschaft kein berechtigtes Vertrauen bezüglich der anhaltenden Nutzung des Fischbestands entstehen lassen, um den es geht. Dies gilt erst recht, wenn — wie im vorliegenden Fall — dieser Bestand nicht der ausschließlichen Bewirtschaftung durch die Gemeinschaft, sondern einer multilateralen Bewirtschaftung unterliegt, in deren Rahmen die Gemeinschaft somit nicht sicher sein kann, stets ihren Standpunkt durchsetzen zu können. Außerdem wurde die Nutzung des fraglichen Bestands im vorliegenden Fall nicht verhindert, sondern nur der Einhaltung von Quoten unterworfen.
- 131 Daraus folgt, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht und schon gar nicht offenkundig und erheblich verletzt worden ist.

Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

— Vorbringen der Parteien

- 132 Die Kläger räumen ein, dass die Erhaltung der lebenden Ressourcen der Hohen See eines der grundlegendsten Prinzipien der völker- und gemeinschafts-

rechtlichen Regelung der Fischereitätigkeiten darstelle; sie sind aber der Ansicht, dass dieses Ziel im vorliegenden Fall in einer Weise verfolgt worden sei, die zu den berechtigten Interessen der Fischer aus der Gemeinschaft außer Verhältnis stehe.

- 133 Die Gemeinschaftsorgane hatzen zum einen für die Festsetzung einer TAC von 40 000 Tonnen kämpfen müssen, die der Wissenschaftliche Rat empfohlen habe und die für die Reeder aus der Gemeinschaft bereits eine Reduzierung im Verhältnis zu den Fängen des Jahres 1994 bedeutet hatze; zum anderen hatzen sie im Rahmen der Aufteilung dieser TAC auf die Mitglieder der NAFO für eine Gemeinschaftsquote von 75,8 % kämpfen müssen, die den Prozentsatz der Fänge der Gemeinschaftsflotte im zeitlich am nächsten gelegenen Referenzzeitraum dargestellt hatze.
- 134 Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wäre jedoch gegebenenfalls eingehalten worden, wenn die Gemeinschaft im Rahmen der Aufteilung der TAC von 27 000 Tonnen auf die NAFO-Vertragsparteien die von ihr erlassene autonome Quote von 18 630 Tonnen verteidigt hatze, obwohl diese nur 69 % dieser TAC ausgemacht hatze.
- 135 Dagegen verstoße die Festsetzung einer Gemeinschaftsquote von 5 013 Tonnen ab 16. April 1995, die einen Gesamtbetrag von 10 542 Tonnen für das ganze Jahr 1995 bedeute, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
- 136 Dieses der Gemeinschaftsflotte abverlangte Opfer stehe in einem umso größeren Missverhältnis, als es nicht progressiv und mit keiner Maßnahme verbunden gewesen sei, die seine negativen Folgen für die Wirtschaftsteilnehmer abgemildert hatze.
- 137 Der Rat und die Kommission sind der Auffassung, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im vorliegenden Fall nicht verletzt worden sei.

## — Würdigung durch das Gericht

- 138 Die Merkmale des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wurden oben in Randnummer 78 dargestellt.
- 139 Im vorliegenden Fall ist zum einen festzustellen, dass die bilaterale Fischerei-Übereinkunft nicht nur bezweckte, die Erhaltung der Fischbestände sicherzustellen, sondern auch, den Konflikt zwischen Kanada und der Gemeinschaft zu beenden und damit im Interesse der gesamten Fischereiindustrie der Gemeinschaft zu gewährleisten, dass alle Reeder aus der Gemeinschaft, die ihre Tätigkeit im Regelungsbereich ausübten, diese Tätigkeit unabhängig von der betroffenen Art in völliger Sicherheit wieder aufnehmen konnten, ohne sich der Gefahr auszusetzen, durch die kanadischen Behörden daran gehindert zu werden.
- 140 Zum anderen war die Gemeinschaftsquote das Ergebnis von Verhandlungen, die in Anbetracht der Umstände sicherlich schwierig waren. Wie bei allen Verhandlungen, aber ganz besonders bei internationalen Verhandlungen, die unter solchen Umständen aufgenommen wurden, konnte die Gemeinschaft nicht sicher sein, ihren Standpunkt in vollem Umfang durchzusetzen, sondern musste zwangsläufig Zugeständnisse machen. Wie die Kommission zu Recht ausführt, hätte die Forderung einer höheren Quote gegebenenfalls eine schwere internationale Krise hervorrufen können, die allen Fangmöglichkeiten im Regelungsbereich von sämtlichen Reedern aus der Gemeinschaft, die dort tätig werden wollen, geschadet hätte.
- 141 Da der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach dem Kriterium der Angemessenheit der Mittel im Hinblick auf das Ziel der jeweiligen Norm beurteilt wird, ist festzustellen, dass dieser Grundsatz angesichts des zweifachen Zieles der Übereinkunft, darunter insbesondere das zwingende und dringende Ziel, einen Konflikt zu beenden, der geeignet war, die gesamte Fischereiindustrie der Gemeinschaft zu beeinträchtigen, und angesichts des Umstands, dass der fragliche

Rechtsakt aus schwierigen internationalen Verhandlungen hervorging, nicht offenkundig und erheblich verletzt worden ist. Denn eine Gemeinschaftsquote, die tatsächlich 10 542 Tonnen entsprach, war ein akzeptabler Mittelwert zwischen der Position der Gemeinschaft, die in der Verordnung Nr. 850/95 eine autonome Quote von 18 630 Tonnen für 1995 festgesetzt hatte, und der von der Fischereikommission der NAFO zugeteilten Quote, die sich nur auf 3 400 Tonnen belief.

- 142 Außerdem ist auf die Randnummern 105 und 106 zu verweisen, in denen dargelegt wurde, dass die Reduzierung der Fangmöglichkeiten für Schwarzen Heilbutt im Regelungsbereich und die Festsetzung einer niedrigen Gemeinschaftsquote seit Herbst 1994, also vor Beginn des Fischwirtschaftsjahres 1995, vorhersehbar waren.
- 143 Daraus folgt, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im vorliegenden Fall nicht offenkundig und erheblich verletzt worden ist.

Zum Verstoß gegen die Grundsätze der relativen Stabilität und der Wahrung traditioneller Fischereirechte

— Vorbringen der Parteien

- 144 Die Kläger sind der Ansicht, dass die Gemeinschaftsorgane die Grundsätze der relativen Stabilität und der Wahrung traditioneller Fischereirechte nicht berücksichtigt hätten.
- 145 Der durch die Verordnung Nr. 3760/92 anerkannte Grundsatz der relativen Stabilität solle im Rahmen der Festsetzung oder Aufteilung von Quoten für den

Fang von Arten, für deren Bestände die Gefahr einer Überfischung bestehe, die relative Stabilität der Fangtätigkeiten sicherstellen, wobei drei Kriterien berücksichtigt würden, nämlich die herkömmlichen Fischereitätigkeiten, die besonderen Bedürfnisse der stärker von der Fischerei abhängigen Gebiete und die Verluste von Fangmöglichkeiten in Drittlandsgewässern.

- 146 Dies hätte im Rahmen der Verhandlungen, die zum Abschluss der bilateralen Fischereiübereinkunft geführt hätten, berücksichtigt werden müssen, was jedoch nicht der Fall gewesen sei. Denn keines der Kriterien, die diesen Grundsatz kennzeichneten, sei im vorliegenden Fall beachtet worden. Zunächst sei nicht berücksichtigt worden, dass die Reeder aus der Gemeinschaft die Ersten gewesen seien, die die besondere Befischung von Schwarzem Heilbutt in Tiefseegebieten im Regelungsbereich entdeckt und entwickelt hätten. Ferner hätten sich die beanstandeten Maßnahmen als sehr schädlich für Galicien erwiesen, eines der Gebiete in Europa, das eine starke Fischereitradition habe und stark von dieser Tätigkeit abhängige und das im Übrigen durch eine der höchsten Arbeitslosigkeitsraten in der Gemeinschaft gekennzeichnet sei. Schließlich hätten die betroffenen Reeder in jüngster Zeit Verluste von Fangmöglichkeiten in Drittlandsgewässern erlitten, nämlich den schrittweisen Verlust traditioneller Fanggebiete im Laufe der 80er Jahre, insbesondere in den Gewässern der Vereinigten Staaten, Grönlands, Norwegens, Südafrikas, Kanadas und Namibias. Diese Verluste seien teilweise durch die Nutzung des Regelungsbereichs ausgeglichen worden.
- 147 Zur Verletzung der traditionellen Fischereirechte machen die Kläger geltend, dass die spanischen Reeder die Möglichkeit entdeckt hätten, Schwarzen Heilbutt in Tiefseegebieten (zwischen 800 und 1 500 Metern) des Regelungsbereichs zu fischen, dass sie die Ersten gewesen seien, die dort Fangtätigkeiten ausgeübt hätten, die ausschließlich für den Fang dieser Art geplant und durchgeführt worden seien, und dass sie dies über mehrere Jahre getan hätten. Den spanischen Reedern seien Gemeinschaftsbeihilfen zugunsten der Versuchsfischerei gewährt worden, die es möglich gemacht hätten, diese Fischerei zu entdecken.
- 148 Der Rat und die Kommission sind der Auffassung, dass das Vorbringen zur Begründung dieser Rüge jeglicher Grundlage entbehre.

## — Würdigung durch das Gericht

- 149 Die Kläger machen einen Verstoß gegen den Grundsatz der relativen Stabilität und traditionelle Fischereirechte geltend.
- 150 Was den Grundsatz der relativen Stabilität betrifft, so bezweckt dieser in Artikel 8 Absatz 4 der Verordnung Nr. 3760/92 vorgesehene Grundsatz, jedem Mitgliedstaat einen Anteil an der TAC der Gemeinschaft zu gewährleisten, der sich im Wesentlichen nach den Fangmengen bemisst, die vor Einführung des Quotensystems im Rahmen der herkömmlichen Fischereitätigkeiten anfielen und die der von der Fischerei abhängigen ortsansässigen Bevölkerung sowie den mit der Fischerei verbundenen Gewerbebezweigen in diesem Mitgliedstaat zugute kamen (Urteil NIFPO und Northern Ireland Fishermen's Federation, Randnr. 47).
- 151 Dieser dem Gemeinschaftsrecht eigene Grundsatz betrifft nur die Verteilung der für die Gemeinschaft verfügbaren Fangmenge auf die Mitgliedstaaten (Urteil Mondiet, Randnr. 50). Die bilaterale Fischereiübereinkunft und die Verordnung Nr. 1761/95 betreffen aber nicht die Verteilung der für die Gemeinschaft verfügbaren Fangmenge auf die Mitgliedstaaten, sondern die Bestimmung dieser Menge und liegen daher auf einer anderen Ebene als der, auf der dieser Grundsatz gilt. Außerdem ist diese Bestimmung im Rahmen internationaler Verhandlungen erfolgt, die allein den Regeln des Völkerrechts unterworfen sind, die den fraglichen Grundsatz nicht kennen.
- 152 Da dieser Grundsatz nur die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten erfasst, kann er schließlich dem Einzelnen keine subjektiven Rechte verleihen, deren Verletzung einen Entschädigungsanspruch aufgrund des Artikels 288 Absatz 2 EG begründen würde.

- 153 Was die traditionellen Fischereirechte angeht, die daraus entstanden sein sollen, dass die spanischen Reeder den Fang von Schwarzem Heilbutt im Regelungsbe-  
reich seit Beginn der 90er Jahre entwickelt hätten, so ist lediglich festzustellen,  
dass unabhängig davon, ob eine ständige Übung von nur einigen Jahren tradi-  
tionelle Fischereirechte entstehen lassen kann, ob sich diese Rechte außerdem  
spezifisch auf den Fang einer bestimmten Art erstrecken können und ob  
schließlich bei jedem einzelnen Kläger die diese Gewohnheitsrechte begründende  
Übung vorliegt, diese Rechte ohnehin nur von Staaten und nicht von einzelnen  
Reedern erworben worden wären. Diese können sich somit nicht auf ein sub-  
jektives Recht berufen, dessen Verletzung für sie einen Entschädigungsanspruch  
aufgrund des Artikels 288 Absatz 2 EG begründen würde.
- 154 Daraus folgt, dass die Grundsätze der relativen Stabilität und der Wahrung tra-  
ditioneller Fischereirechte nicht verletzt worden sind.

#### Zum Ermessensmissbrauch

#### — Vorbringen der Parteien

- 155 Die Kläger sind der Ansicht, dass die Beklagten durch den Abschluss der bilate-  
ralen Fischereiübereinkunft und den Erlass der Verordnung Nr. 1761/95 einen  
Ermessensmissbrauch begangen hätten. Diese Rechtsakte seien nämlich aufgrund  
der Befugnisse der Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Fischereipolitik  
erlassen worden, um völlig andere Ziele, insbesondere das einer Normalisierung  
der Handelsbeziehungen zwischen Kanada und der Gemeinschaft, zu erreichen.
- 156 Der Rat und die Kommission sind der Auffassung, dass im vorliegenden Fall kein  
Ermessensmissbrauch vorliege.

## — Würdigung durch das Gericht

- 157 Die fraglichen Rechtsakte gehören hinsichtlich ihrer Form, ihres Gegenstands und ihrer Begründung zur gemeinsamen Fischereipolitik. Zwar hatten sie auch zum Ziel, den Fischereikonflikt zwischen Kanada und der Gemeinschaft zu beenden und somit im Regelungsbereich den Frieden wiederherzustellen. Wie die Kommission zu Recht feststellt, fügt sich dieses Ziel aber sehr wohl in den Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik ein. Denn zum einen lag es im Interesse der Fischer aus der Gemeinschaft und insbesondere der Kläger, die Sicherheit ihrer Fischereitätigkeit im Regelungsbereich zu gewährleisten. Zum anderen ist Kanada in zahlreichen internationalen Fischereiorganisationen vertreten und spielt dort eine nicht unerhebliche Rolle, so dass die Aufrechterhaltung guter Beziehungen zu diesem Land im Interesse der weltweiten Bewirtschaftung der Fischbestände wichtig war. Die Gemeinschaftsorgane mussten im vorliegenden Fall nicht nur die kurzfristigen Interessen der Kläger berücksichtigen, sondern auch die Interessen sämtlicher Fischer aus der Gemeinschaft abwägen.
- 158 Wie zudem die Kommission zu Recht hinzufügt, läge selbst dann kein Ermessensmissbrauch vor, wenn sie im vorliegenden Fall inzident und sekundär Ziele verfolgt hätte, die nicht unmittelbar und ausschließlich zur gemeinsamen Fischereipolitik gehören, wie die Normalisierung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu Kanada. Denn die Pflege guter internationaler Beziehungen ist im Rahmen jeder Gemeinschaftspolitik legitim; ohnehin sind die verschiedenen Gemeinschaftspolitiken keine undurchlässigen Bereiche, und die Organe müssen beim Erlass von Rechtsvorschriften im Rahmen einer bestimmten Politik stets deren Auswirkungen auf die anderen Tätigkeiten der Union und vor allem auf das Gemeinwohl bedenken.
- 159 Daraus folgt, dass ein Ermessensmissbrauch im vorliegenden Fall nicht dargetan ist.

- 160 Die Klage auf Schadensersatz ist daher ebenfalls abzuweisen, soweit sie auf die Rechtswidrigkeit des Handelns des Rates und der Kommission beim Abschluss und bei der Genehmigung der bilateralen Fischereiübereinkunft sowie beim Erlass der Verordnung Nr. 1761/95 gestützt wird.
- 161 Die Klage auf Schadensersatz ist daher, soweit sie auf die Haftung der Gemeinschaft für rechtswidriges Handeln gestützt wird, insgesamt abzuweisen, ohne dass es erforderlich ist, die von den Klägern vorgeschlagene Beweiserhebung durchzuführen, die angesichts der obigen Beurteilung nicht erheblich ist.

## II — Zur Haftung für rechtmäßiges Handeln

### A — Vorbringen der Parteien

- 162 Die Kläger tragen vor, dass die Rechtsprechung eine Haftung der Gemeinschaft für rechtmäßiges Handeln anerkannt habe, wenn ein Einzelner im Interesse des Gemeinwohls eine Belastung — nämlich einen außergewöhnlichen und besonderen Schaden — trage, die er eigentlich nicht zu tragen habe (Urteile des Gerichtshofes vom 13. Juni 1972 in den Rechtssachen 9/71 und 11/71, *Compagnie d’approvisionnement und Grands Moulins de Paris/Kommission*, Slg. 1972, 391, vom 6. Dezember 1984 in der Rechtssache 59/83, *Biovilac/EWG*, Slg. 1984, 4057, vom 24. Juni 1986 in der Rechtssache 267/82, *Développement SA und Clemessy/Kommission*, Slg. 1986, 1907, und vom 29. September 1987 in der Rechtssache 81/86, *De Boer Buizen/Rat und Kommission*, Slg. 1987, 3677; Urteil des Gerichts vom 28. April 1998 in der Rechtssache T-184/95, *Dorsch Consult/Rat und Kommission*, Slg. 1998, II-667).
- 163 Erstens hätten sie einen außergewöhnlichen Schaden hinnehmen müssen, also einen Schaden, der die Grenzen der wirtschaftlichen Risiken, die der Tätigkeit in dem betroffenen Sektor innewohnten, überschreite (Urteil *Biovilac/EWG*, Randnr. 27). Dieser Schaden habe sich aus der Festlegung der Quote für

Schwarzen Heilbutt für 1995 ergeben. Er gehöre nicht zu den Risiken, die dem Fischereisektor innewohnten. Die Fischerei sei eine wirtschaftliche Betätigung, bei der das Element der Planung entscheidend sei. Die Reeder müssten die Einsätze planen und aufteilen, das notwendige Personal einstellen, die entsprechende Ausrüstung erwerben und die Schiffe dem jeweiligen Einsatz anpassen sowie sich die erforderlichen Fangerlaubnisse beschaffen. Solche Vorkehrungen seien zwangsläufig mit hohen Investitionen verbunden. Unter den Umständen des vorliegenden Falles sei aber eine vernünftige Planung für einen umsichtigen Reeder unmöglich gewesen, da es an der für seine Tätigkeit nötigen Stabilität gefehlt habe.

- 164 Zunächst hätten sie sich nur auf die durch die Verordnung Nr. 3366/94 festgesetzte TAC von 27 000 Tonnen stützen können, die noch hätte aufgeteilt werden müssen. Sie hätten ihre Tätigkeit auf dieser Grundlage für das Jahr 1995 geplant, wobei sie dem Fehlen einer endgültigen Aufteilung Rechnung getragen hätten. Überraschenderweise seien der Gemeinschaft lediglich 3 400 Tonnen dieser TAC zugeteilt worden, was für diese eine Reduzierung um 92 % im Verhältnis zu den Fängen des Vorjahres bedeutet habe. Obwohl der Rat wie die Kommission einen Einspruch gegen diese Zuteilung angekündigt hätten, hätten die kanadischen Drohungen, die Änderung seiner Rechtsvorschriften am 3. März 1995, die Aufbringung des Schiffes Estai, die Belästigungen von Schiffen und der Beginn bilateraler und nicht multilateraler Verhandlungen für die an der fraglichen Fischerei beteiligten Reeder eine Situation der Verunsicherung und ein Gefühl der Angst geschaffen. Dieses Gefühl sei jedoch durch das Vertrauen ausgeglichen worden, das sie in die Gemeinschaftsorgane gesetzt hätten, die ihnen versichert hätten, dass sie ihre Rechte gegenüber Kanada verteidigen würden. Kurze Zeit später und während der laufenden Verhandlungen habe der Rat ihnen durch die Verordnung Nr. 850/95 eine Quote von 18 630 Tonnen zugeteilt, die bereits eine Reduzierung um 58 % im Verhältnis zu den Fängen des Vorjahres bedeutet habe. Trotz der Schwierigkeiten hätten sie versucht, sich diesem neuen Rahmen anzupassen. Sie hätten noch darauf vertraut, dass die Gemeinschaftsorgane bei ihrer entschlossenen Haltung gegenüber dem von Kanada verübten Rechtsverstoß und der von diesem Staat begangenen Erpressung bleiben würden. Durch die Wirkung der bilateralen Fischereiübereinkunft sei den Klägern aber jede Möglichkeit genommen worden, ihre Tätigkeit normal auszuüben.

- 165 Sie hätten alles in ihrer Macht Stehende getan, um sich den wechselnden Umständen anzupassen und damit ihren Schaden zu mindern.

- 166 Selbst wenn der Konflikt zwischen der Gemeinschaft und Kanada nicht hätte vermieden werden können, so hätte doch der Schaden verhindert werden können, wenn die Gemeinschaft ihrem Vorgehen in vergleichbaren Fällen treu geblieben wäre und die betroffenen Reeder entschädigt hätte. Sie verweisen beispielhaft auf die Entscheidung 95/451/EG des Rates vom 26. Oktober 1995 zur Einführung einer spezifischen Maßnahme zur Gewährung einer Entschädigung an Fischer bestimmter Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, die ihre Fangtätigkeiten in den Gewässern unter der Hoheitsgewalt und der Gerichtsbarkeit Marokkos unterbrechen mussten (ABl. L 264, S. 28), und auf die Entscheidung 87/419/EWG der Kommission vom 11. Februar 1987 über ein von der italienischen Regierung eingeführtes Regionalgesetz mit Sondermaßnahmen zugunsten der Seefischerei in Sizilien (ABl. L 227, S. 50).
- 167 Zweitens hätten sie einen besonderen Schaden hinnehmen müssen, also einen Schaden, der eine Gruppe von Wirtschaftsteilnehmern betreffe, die in ihren Vermögensinteressen in einer Weise beeinträchtigt seien, dass sie sich von jedem anderen Wirtschaftsteilnehmer unterschieden (Urteil Dorsch Consult/Rat und Kommission, Randnr. 82). Im vorliegenden Fall bildeten die betroffenen Reeder eine ganz bestimmte und feststehende Gruppe, die sich von jedem anderen Wirtschaftsteilnehmer im Fischereisektor unterscheide. Sie seien im Regelungsbereich einer herkömmlichen Fischereitätigkeit in Bezug auf Schwarzen Heilbutt nachgegangen, die die Haupttätigkeitsquelle der Gefrierschiffsflotte darstelle, auf die sie ihre Investitionen konzentriert hätten.
- 168 Der fragliche außergewöhnliche und besondere Schaden sei der oben in dem der Haftung für rechtswidriges Handeln gewidmeten Teil beschriebene Schaden.
- 169 Er sei von der Gemeinschaft verursacht worden. Denn die Haltung und das Vorgehen der Beklagten hätten zu Beschränkungen und zu einer Instabilität geführt, die sich in unverhältnismäßigen Verlusten niedergeschlagen hätten, die es bei der normalen Fischereitätigkeit nicht gebe. Die Schwankungen der der Gemeinschaftsflotte zugeteilten Quote, die unmittelbar mit der Haltung und dem Vorgehen der Beklagten zusammenhingen, hätten jede vernünftige Planung verhindert und Schäden hervorgerufen, die unter normalen Umständen nicht entstanden wären.

- 170 Der Rat und die Kommission bestreiten, dass die Voraussetzungen für eine Haftung der Gemeinschaft für rechtmäßiges Handeln im vorliegenden Fall gegeben sind.

B — *Würdigung durch das Gericht*

- 171 Soweit der Grundsatz einer solchen Haftung im Gemeinschaftsrecht anerkannt sein sollte, würde diese jedenfalls voraussetzen, dass drei Voraussetzungen — tatsächliches Vorliegen des angeblich entstandenen Schadens, ursächlicher Zusammenhang zwischen dem Schaden und dem den Gemeinschaftsorganen zur Last gelegten Handeln sowie Qualifikation des Schadens als außergewöhnlicher und besonderer Schaden — nebeneinander erfüllt sind (Urteil des Gerichtshofes vom 15. Juni 2000 in der Rechtssache C-237/98 P, Dorsch Consult/Rat und Kommission, Slg. 2000, I-4549, Randnrn. 17 bis 19).

- 172 Für die Feststellung, ob der fragliche Schaden als außergewöhnlich zu qualifizieren ist, ist zu prüfen, ob er die Grenzen der wirtschaftlichen Risiken, die der Tätigkeit im Fischereisektor innewohnen, überschreiten würde (Urteil Biovilac/EWG, Randnr. 27, und Urteil vom 28. April 1998, Dorsch Consult/Rat und Kommission, Randnr. 80).

- 173 Im vorliegenden Fall wurden die Kläger durch eine Reduzierung ihrer Fangmöglichkeiten infolge der Festsetzung einer TAC und damit einer Gemeinschaftsquote betroffen, die niedriger war, als sie es vorhergesehen hatten.

- 174 Erstens ist der Anlage XIII zur Klageschrift, die die im Regelungsbereich zwischen 1995 und 1999 festgesetzten Quoten wiedergibt, zu entnehmen, dass selbst erhebliche Schwankungen, wie eine Reduzierung um die Hälfte, ja sogar eine Streichung der TAC, in diesem Bereich nicht ungewöhnlich sind. So wurde beispielsweise die TAC für die Art „Squid (Ilex)“ in den NAFO-Teilbereichen 2 und

3, die von 1995 bis 1998 150 000 Tonnen betragen hatte, 1999 um die Hälfte reduziert, und die TAC für die Art „Redfish“ im Bereich 3LN, die 1995 14 000 Tonnen betragen hatte und 1996 und 1997 auf 11 000 Tonnen übergegangen war, wurde 1998 und 1999 auf Null reduziert.

- 175 Zweitens stellte, wie oben in den Randnummern 105 und 106 dargelegt, die Reduzierung der Fangmöglichkeiten der Gemeinschaftsflotte für Schwarzen Heilbutt im Regelungsbereich angesichts der Umstände und insbesondere der sehr großen Entschlossenheit der kanadischen Regierung, die seit Anfang des Jahres 1994 allgemein bekannt war, weder im Grundsatz noch ihrem Umfang nach eine unvorhersehbare Wende dar.
- 176 Drittens bewirkten die fraglichen Rechtsakte zwar eine Beschränkung der Fangmöglichkeiten für Schwarzen Heilbutt im Regelungsbereich, doch weder machten sie die Fortsetzung dieser Fischerei gänzlich unmöglich, noch hinderten sie die Reeder aus der Gemeinschaft daran, ihre Tätigkeit auf den Fang anderer Fische in diesem Bereich oder derselben oder anderer Arten in anderen Bereichen zu verlagern.
- 177 Viertens besteht der von den Klägern geltend gemachte Schaden im Wesentlichen in einem entgangenen Gewinn, der wiederum auf der Annahme beruhte, dass ihnen ein Recht auf Nutzung des fraglichen Schwarms von Schwarzem Heilbutt zustehe. Wie oben dargelegt, können sich die Kläger aber nicht auf ein solches Recht berufen, und zwar unabhängig davon, ob es als traditionelles Fischereirecht, als aus dem Grundsatz der relativen Stabilität folgendes Recht oder als wohlerworbenes Recht geltend gemacht wird. Hierzu ist daran zu erinnern, dass sich die Wirtschaftsteilnehmer nicht auf ein wohlerworbenes Recht auf Beibehaltung eines Vorteils berufen können, der sich aus einer Gemeinschaftsregelung ergibt; dies gilt erst recht, wenn er sich aus einer Regelung ergibt, die im Rahmen einer internationalen Organisation erarbeitet wurde, an der die Gemeinschaft beteiligt ist.
- 178 Daraus folgt, dass der von den Klägern geltend gemachte Schaden die Grenzen der wirtschaftlichen Risiken, die der Tätigkeit in dem betroffenen Sektor innewohnen, nicht überschritten hat. Er war daher nicht „außergewöhnlich“ im

Sinne der Voraussetzungen, die die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft für eine rechtmäßige Handlung gegebenenfalls begründen können.

179 Da diese Voraussetzungen nebeneinander vorliegen müssen, kann die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft für eine rechtmäßige Handlung ihrer Organe nicht ausgelöst werden, wenn eine von ihnen nicht erfüllt ist (Urteil vom 15. Juni 2000, Dorsch Consult/Rat und Kommission, Randnr. 54).

180 Demnach ist die Klage, soweit sie hilfsweise auf die Haftung der Gemeinschaft für rechtmäßiges Handeln gestützt wird, ebenfalls abzuweisen.

181 Die Klage ist daher insgesamt abzuweisen.

## **Kosten**

182 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kläger mit ihrem Vorbringen unterlegen sind, sind ihnen entsprechend den Anträgen des Rates und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Dritte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Kläger tragen die Kosten des Verfahrens.

Azizi

Lenaerts

Jaeger

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. Dezember 2001.

Der Kanzler

Der Präsident

H. Jung

M. Jaeger

II - 3654

Inhaltsverzeichnis

Rechtlicher Rahmen .....	II - 3604
Sachverhalt .....	II - 3605
Verfahren und Anträge der Parteien .....	II - 3607
Entscheidungsgründe .....	II - 3610
I — Zur Haftung für rechtswidriges Handeln .....	II - 3610
A — Zur Rechtswidrigkeit des Handelns der Kommission bei den Verhandlungen im Rahmen des NAFO-Übereinkommens im Hinblick auf die Festsetzung einer TAC für Schwarzen Heilbutt für das Jahr 1995 .....	II - 3610
Vorbringen der Parteien .....	II - 3610
Würdigung durch das Gericht .....	II - 3615
B — Zur Rechtswidrigkeit des Handelns des Rates beim Erlass der Verordnung Nr. 3366/94 .....	II - 3621
Vorbringen der Parteien .....	II - 3621
Würdigung durch das Gericht .....	II - 3622
C — Zur Rechtswidrigkeit des Handelns des Rates und der Kommission beim Abschluss und bei der Genehmigung der bilateralen Fischereiübereinkunft sowie beim Erlass der Verordnung Nr. 1761/95 .....	II - 3628
Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit .....	II - 3628
— Vorbringen der Parteien .....	II - 3628
— Würdigung durch das Gericht .....	II - 3631
Zum Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes .....	II - 3636
— Vorbringen der Parteien .....	II - 3636
— Würdigung durch das Gericht .....	II - 3637
Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....	II - 3640
— Vorbringen der Parteien .....	II - 3640
— Würdigung durch das Gericht .....	II - 3642
Zum Verstoß gegen die Grundsätze der relativen Stabilität und der Wahrung traditioneller Fischereirechte .....	II - 3643
— Vorbringen der Parteien .....	II - 3643
— Würdigung durch das Gericht .....	II - 3645
	II - 3655

Zum Ermessensmissbrauch .....	II-3646
— Vorbringen der Parteien .....	II-3646
— Würdigung durch das Gericht .....	II-3647
II — Zur Haftung für rechtmäßiges Handeln .....	II-3648
A — Vorbringen der Parteien .....	II-3648
B — Würdigung durch das Gericht .....	II-3651
Kosten .....	II-3653