

An  
das Präsidium des Nationalrates,  
alle Bundesministerien,  
alle Sektionen des BKA,  
die Ämter der Landesregierungen und  
die Verbindungsstelle der  
österreichischen Bundesländer

Antwort bitte unter Anführung der GZ an die Abteilungsmail

**Betrifft:** Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften in der Rechtssache C-304/02 betreffend Verhängung eines Zwangsgelds und Pauschalbetrags über Frankreich wegen Nichtdurchführung eines EuGH-Urteils;  
Rundschreiben

## **1. Zusammenfassung des Urteilstenors:**

Mit Urteil<sup>1</sup> vom 12. Juli 2005 in der Rechtssache C-304/02 hat der EuGH für Recht erkannt, dass die Französische Republik nicht alle Maßnahmen ergriffen hat, die sich aus dem – die Fischerei betreffenden – Urteil vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-64/88, Kommission/Frankreich, ergeben, und deshalb gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 228 EG verstoßen hat. Die Französische Republik wurde zur Zahlung eines Zwangsgelds in Höhe von 57.761.250 Euro für jeden Sechsmonatszeitraum der Säumigkeit ab der Verkündung des vorliegenden Urteils **und** zur Zahlung eines Pauschalbetrages in Höhe von 20.000.000 Euro verurteilt.<sup>2</sup>

## **2. Vorgeschichte:**

2.1 Mit dem Urteil vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-64/88, Kommission/Frankreich, Slg. 1991, I-2727, hatte der EuGH entschieden, dass die Französische Republik insbesondere wegen Unzulänglichkeiten der Kontrollen in Bezug auf die Mindestmaschenöffnungen der Fischfangnetze und wegen Verletzung der Pflicht zur

<sup>1</sup> Abrufbar unter: <http://www.curia.eu.int/de/content/juris/index.htm>.

<sup>2</sup> Bislang gab es erst zwei Verurteilungen nach Artikel 228 EG: Griechenland wurde mit Urteil vom 4. Juli 2000, Rechtssache C-387/97, Kommission/Griechenland, Slg. 2000, I-5047, zur Zahlung von 20.000 Euro/Tag und Spanien mit Urteil vom 25. November 2003, Rechtssache C-278/01, Kommission/Spanien, Slg. 2003, I-14141, zur Zahlung von 624.150 Euro/Jahr pro 1% der Badegewässer, die nicht der Richtlinie 76/160/EWG über die Qualität der Badegewässer entsprechen.

Verfolgung von Verstößen gegen die Verordnung (EWG) Nr. 2241/87 zur Festlegung bestimmter Maßnahmen zur Kontrolle der Fischereitätigkeit<sup>3</sup> verstoßen hat.

2.2 Da nach Auffassung der Kommission die Französische Republik nicht alle Maßnahmen zur Durchführung des Urteils ergriffen hatte, erhob sie – nach Durchführung des Vorverfahrens – Ende 2001 eine auf Artikel 228 EG gestützte Klage und beantragte beim EuGH, gegen Frankreich wegen Nichtdurchführung des Urteils vom 11. Juni 1991 ein Zwangsgeld in Höhe von 316.500 Euro pro Tag des Verzugs festzusetzen.

2.3 In den Schlussanträgen vom 29. April 2004 vertrat der Generalanwalt die Auffassung, dass Artikel 228 Abs. 2 EG den EuGH nicht daran hindere, sowohl einen Pauschalbetrag als auch ein Zwangsgeld gegen einen Mitgliedstaat zu verhängen, auch wenn die Kommission nur die Verhängung eines Zwangsgelds vorgeschlagen habe. Mit Beschluss vom 16. Juni 2004 forderte der EuGH die Parteien auf, sich zur Frage zu äußern, ob für den Fall, dass der EuGH feststellen sollte, dass ein Mitgliedstaat nicht die Maßnahmen ergriffen hat, die sich aus einem früheren Urteil ergeben, und die Kommission den EuGH ersucht hat, diesen Staat zur Zahlung eines Zwangsgelds zu verurteilen, der EuGH dem betreffenden Mitgliedstaat die Zahlung eines Pauschalbetrags oder gegebenenfalls eines Pauschalbetrags und eines Zwangsgelds auferlegen kann. Die diesbezügliche (wieder eröffnete) mündliche Verhandlung fand am 5. Oktober 2004 unter Beteiligung von insgesamt 17 Mitgliedstaaten statt. In den neuerlichen Schlussanträgen vom 18. November 2004 blieb der Generalanwalt weitgehend bei seiner bereits in den Schlussanträgen vom 29. April 2004 vertretenen Rechtsauffassung.

### **3. Aus den Entscheidungsgründen des Urteils:**

3.1 Hinsichtlich der Frage des Vorliegens einer Vertragsverletzung erachtet der EuGH die Vorbringen der Französischen Republik als nicht substantiiert genug, um zu belegen, dass die zur Verfolgung von Verstößen gegen die Fischereiregelung getroffenen Maßnahmen die erforderliche Effektivität, Verhältnismäßigkeit und Abschreckungswirkung aufweisen, um ihrer Verpflichtung zu genügen, die Wirksamkeit der Gemeinschaftsregelung zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiresourcen zu gewährleisten. Die Französische Republik habe somit bei Ablauf der Frist, die in der mit

---

<sup>3</sup> ABI. L 207, S. 1

Gründen versehenen ergänzenden Stellungnahme gesetzt wurde, als auch zu dem Zeitpunkt, zu dem der EuGH den Sachverhalt geprüft hat, nicht alle Maßnahmen ergriffen, die sich aus dem Urteil vom 11. Juni 1991 ergeben, womit ein Verstoß gegen die Verpflichtungen aus Artikel 228 EG vorliegt.

3.2 Hinsichtlich der Frage der Kumulierbarkeit der beiden in Artikel 228 Abs. 2 EG genannten Sanktionsformen des Zwangsgelds und des Pauschalbetrags bejaht der EuGH entgegen dem Vorbringen der meisten Mitgliedstaaten und trotz des Wortlauts dieser Bestimmung („*Stellt der Gerichtshof fest, dass der betreffende Mitgliedstaat seinem Urteil nicht nachgekommen ist, so kann er die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds verhängen.*“) die Möglichkeit der kumulativen Verhängung von Zwangsgeld und Pauschalbetrag. Der EuGH begründet dies im Wesentlichen damit, dass beide Sanktionen zwar denselben Zweck – nämlich schnellstmögliche Abstellung der Vertragsverletzung –, aber unterschiedliche Funktionen haben (Zwangsgeld zur Sicherstellung der raschen Urteilsumsetzung und Pauschalbetrag zur Sanktionierung für die vergangene Nichtumsetzung), wobei er die Konjunktion „*oder*“ in Artikel 228 Abs. 2 EG in einem kumulativen (und nicht alternativen) Sinn auslegt. Da jeder Sanktionsform ihre eigene Funktion zukomme, lässt der EuGH auch den mitgliedstaatlichen Einwand der doppelten Berücksichtigung der Dauer der Vertragsverletzung bei der Berechnung der jeweiligen Sanktionshöhe im Fall der kumulativen Verhängung nicht gelten.

3.3 Des Weiteren hält der EuGH fest, dass er hinsichtlich der Verhängung der finanziellen Sanktionen in keiner Weise an die Vorschläge der Kommission, die gemäß Artikel 228 Abs. 2 EG „*die Höhe des von dem betreffenden Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds, die sie den Umständen nach für angemessen hält, [benennt]*“, gebunden ist. Der mitgliedstaatliche Einwand der diesfalls eintretenden Verkürzung der Verteidigungsrechte des betreffenden Mitgliedstaats (Recht auf rechtliches Gehör zu allen Anträgen des Klägers) wird vom EuGH unter Hinweis auf die (offenbar eingeschränkte) Bedeutung der Verfahrensgarantien in Vollstreckungsverfahren ebenso abgetan, wie das mitgliedstaatliche Vorbringen, dass ein Gericht nicht über die Anträge der Parteien hinausgehen dürfe (*ne ultra petita, reformatio in peius*), zumal das gegenständliche gemeinschaftsrechtliche Sanktionsverfahren einem herkömmlichen Zivilverfahren nicht gleichgestellt werden könne. Auch die im Hinblick auf die Ausübung eines solchen Ermessens durch den EuGH geäußerten Bedenken der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Grundsätze der Rechtssicherheit, der Vorhersehbarkeit,

der Transparenz und der Gleichbehandlung sowie der Einwand der mangelnden politischen Legitimation des Gerichtshofs für derartige Entscheidungen fanden beim EuGH kein Gehör.

3.4 Bezüglich der konkreten Berechnung der Sanktionshöhe des Zwangsgelds hält sich der EuGH weitgehend an das von der Kommission vorgegebene Schema.<sup>4</sup> Angesichts der Tatsache, dass die Vertragsverletzung seit dem Urteil, mit dem sie ursprünglich festgestellt wurde, lange Zeit fortbestanden hat und im Hinblick auf die betroffenen öffentlichen und privaten Interessen hält der EuGH auch die Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags<sup>5</sup> für geboten (zum Urteilstenor vgl. oben Pkt. 1).

#### **4. Schlussbemerkung:**

Mit der gegenständlichen Entscheidung weicht der EuGH entscheidend von seiner bisherigen Judikatur zu Artikel 228 EG ab. Die Möglichkeit der Kumulierbarkeit der beiden in Artikel 228 Abs. 2 EG genannten Sanktionsformen Zwangsgeld und Pauschalbetrag dürfte für die Mitgliedstaaten erhebliche finanzielle Konsequenzen in künftigen Zwangsgeldverfahren nach sich ziehen und im Vergleich zu den bisher entschiedenen Verfahren zu einer Vervielfachung des letztlich zu bezahlenden Betrags führen. Insbesondere wird die Vermeidung von Sanktionszahlungen künftig nicht mehr dadurch vermieden werden können, dass die Umsetzung des Ersturteils unmittelbar vor oder umgehend nach der Verurteilung gemäß Artikel 228 EG (Zweiturteil) erfolgt, da alleine für die Zeit der Nichtumsetzung zwischen Erst- und Zweiturteil die Sanktionsform des Pauschalbetrags greifen könnte.

Die Kommission hat bereits signalisiert, dass sie künftig vom Kumulierungsrecht Gebrauch machen wird und je nach Umständen des Falles die Verhängung sowohl eines Zwangsgelds als auch eines Pauschalbetrags über den säumigen Mitgliedstaat beantragen wird. Eine entsprechende Mitteilung der Kommission, in der zugleich neue

---

<sup>4</sup> Mitteilung der Kommission Nr. 97/C 63/02 vom 28. Februar 1997 über das Verfahren für die Berechnung des Zwangsgelds nach Artikel 228 EG-Vertrag, wonach zur Gewährleistung des Charakters des Zwangsgelds als Druckmittel im Hinblick auf die einheitliche und wirksame Anwendung des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich die Dauer des Verstoßes, der Grad seiner Schwere und die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats als Grundkriterien heranzuziehen sind. Die konkrete Berechnung des Tagsatzes erfolgt durch die Multiplikation eines einheitlichen Grundbetrags von 500 Euro mit einem Schwerekoeffizienten zwischen 1 und 20, einem Dauerkoeffizienten zwischen 1 und 3 und einem fixen Länderfaktor, der das BIP des Mitgliedstaats mit seiner Stimmenzahl im Rat verbindet.

<sup>5</sup> Für eine Berechnung des Pauschalbetrags gibt es bislang keine Vorgaben der Kommission. Ebenso wenig lassen sich aus dem vorliegenden Urteil entsprechende Berechnungsgrundsätze ableiten.

Berechnungsmethoden zur Festlegung der Höhe der Sanktionen entwickelt werden sollen, ist derzeit in Vorbereitung.

Die Bundesministerien sowie alle sonstigen innerstaatlich betroffenen Stellen werden ersucht, die oben dargelegte Auffassung des EuGH – insbesondere im Falle einer vom EuGH bereits festgestellten Vertragsverletzung Österreichs – besonders zu berücksichtigen.

28. Oktober 2005  
Für den Bundeskanzler:  
Dr. Georg LIENBACHER

**Elektronisch gefertigt**