4. Die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats, die eine Ahndung der Zuwiderhandlung gegen das Verbot vorsehen, ohne Lizenz im Fischereigebiet dieses Staats zu fischen, das den die spanische Flagge führenden Schiffen durch die Verordnung Nr. 1376/78 des Rates vom 21. Juni 1978 „zur Verlängerung bestimmter Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände gegenüber Schiffen, die die Flagge Spaniens führen, bis zum 31. Juli 1978" auferlegt worden ist, sind mit dem Gemeinschaftsrecht nicht unvereinbar.

Kutscher Pescatore Koopmans Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

O'Keeffe Bosco Touffait Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. Oktober 1980.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 10. JULI 1980 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Vorabentscheidungsfrage, die dieser Rechtssache zugrunde liegen, sind vom Circuit Court der Grafschaft Cork (Irland) im Rahmen eines Strafverfahrens gestellt worden, das gegen den Kapitän eines spanischen Fischereifahrzeuges, Herrn Burgoa, anhängig ist. Diesem wird in erster Linie vorgeworfen, gegen die irischen Rechtsvorschriften verstoßen zu haben, wonach niemand, der sich an Bord eines ausländischen Fischereifahrzeugs befindet, fischen oder zu fischen versuchen darf, solange sich das Fahrzeug innerhalb der Gewässer aufhält, die der Staat zum ausschließlichen Fischereigebiet erklärt hat. Die Herrn Burgoa zur Last gelegte Tat geschah am 10. Juli 1978, als sich sein Schiff 20 Meilen vor der Westküste Irlands befand, sich also innerhalb der 200-Meilen-Zone aufhielt, die nach der Maritime Jurisdiction (Exclusive Fishery Limits) Order vom

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

1. Januar 1977 an das ausschließliche Fischereigebiet Irlands bildet.

Zu seiner Verteidigung hat der Angeklagte sich auf das Londoner Fischereiübereinkommen vom 9. März 1964 berufen und geltend gemacht, nach diesem sei er an dem Ort, wo sich der ihm zur Last gelegte Vorfall zugetragen hat, zu fischen berechtigt. Er hat vorgebracht, dieses Recht sei nach dem Beitritt Irlands zur EWG durch Artikel 234 des Vertrages von Rom bestätigt und unter Schutz gestellt worden. Dies wiederum hat das irische Gericht veranlaßt, die Ihnen bekannten vier Vorlagefragen zu stellen, von denen zwei die Auslegung des genannten Artikels 234 zum Gegenstand haben, während die dritte die Geltung dieser Vorschrift für das Londoner Fischereiübereinkommen betrifft und mit der letzten das Problem der Vereinbarkeit einer eventuellen Verurteilung des Angeklagten mit dem Gemeinschaftsrecht aufgeworfen wird.

2. Nach Artikel 234 Absatz 1 werden „die Rechte und Pflichten aus Übereinkünften, die vor Inkrafttreten dieses Vertrages zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten einerseits und einem oder mehreren dritten Ländern andererseits geschlossen wurden", durch den EWG-Vertrag nicht berührt. Dieser Teil der Vorschrift steht mit dem allgemeinen Grundsatz des Rechts der Verträge über das Verhältnis zweier aufeinanderfolgender dieselbe Materie betreffender Verträge im Einklang, wonach die durch den ersten Vertrag begründeten Pflichten und Rechte im Verhältnis zu allen Staaten, die an dem zweiten Vertrag nicht beteiligt sind, unverändert bestehenbleiben. Insoweit ist auf Artikel 30 Nr. 4 Buchstabe b der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom Jahre 1969 zu verweisen, der lautet: „Sind nicht alle Parteien des früheren Vertrages Parteien des späteren Vertrages, so bestimmen sich die gegenseitigen Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen einem Staat, der Partei beider Verträge ist, und einem Staat, der nur Partei eines dieser Verträge ist, ... nach dem Vertrag, dessen Partei beide Staaten sind." Ich möchte hinzufügen, daß der Gerichtshof in der Begründung seines Urteils vom 27. Februar 1962 in der Rechtssache 10/61, Kommission/Italienische Republik (Slg. S. 1) anerkannt hat, daß Artikel 234 sich sowohl auf die Rechte dritter Länder aus früheren Übereinkünften als auch auf die Pflichten der Mitgliedstaaten bezieht, die diesen Rechten naturgemäß entsprechen.

Absatz 2 desselben Artikels lautet sodann: „Soweit diese Übereinkünfte mit diesem Vertrag nicht vereinbar sind, wenden der oder die betreffenden Mitgliedstaaten alle geeigneten Mittel an, um die festgestellten Unvereinbarkeiten zu beheben. Erforderlichenfalls leisten die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck einander Hilfe; sie nehmen gegebenenfalls eine gemeinsame Haltung ein." Hier wird offensichtlich der Fall der Unvereinbarkeit des EWG-Vertrags mit den früheren Übereinkünften in der Weise gesehen, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet sein sollen, ihr Möglichstes für die Einhaltung des Vertrages zu tun, indem sie die Unvereinbarkeit beheben; dieses Ergebnis kann jedoch dann nicht mit Sicherheit erzielt werden, wenn es der Zustimmung (und damit des guten Willens) des Dritten bedarf, der aufgrund der früheren Vereinbarung Inhaber eines subjektiven Rechts ist. Daher hat Generalanwalt Lagrange in seinen Schlußanträgen in der erwähnten Rechtssache 10/61 diesen Fall zu Recht von der umgekehrten Situation (Bestehen eines Rechts des Mitgliedstaats) unterschieden, indem er ausführte: „Betrifft die Unvereinbarkeit ein Recht, das einem

Mitgliedstaat aus einer früheren Übereinkunft zustand, so besteht das 'geeignete Mittel' einfach darin, daß der betreffende Staat auf die Ausübung dieses Rechts verzichtet. Betrifft sie ein Recht eines dritten Landes oder eine Verpflichtung eines Mitgliedstaates gegenüber einem dritten Land, so hat man zu den für die ordnungsgemäße Beseitigung dieser Unvereinbarkeit notwendigen Verfahren Zuflucht zu nehmen." (Slg. 1962, 39).

Der Gerichtshof hat seinerseits erkennen lassen, daß er dieser Argumentation zustimmt, indem er sich in dem genannten Urteil der Ansicht anschloß, daß ein Staat, der eine im Widerspruch zu seinen Rechten aus einem früheren Vertrag stehende neue Verpflichtung eingehe, ipso facto darauf verzichte, diese Rechte auszuüben, soweit dieser Verzicht zur Erfüllung der neuen Verpflichtung notwendig sei (Slg. 1962, 22 ff.).

Das irische Gericht fragt zunächst, ob Artikel 234 Rechte und Pflichten für die Gemeinschaftsorgane und für die Mitgliedstaaten begründe. Meines Erachtens kann man unter Berufung auf den ersten Absatz des fraglichen Artikels von einer Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane sprechen, die Ausübung der Rechte beziehungsweise die Erfüllung der Pflichten, die sich für die Mitgliedstaaten aus früheren Übereinkünften ergeben, durch die sie sich dritten Ländern gegenüber gebunden haben, nicht zu behindern (allerdings, soweit es sich um Rechte handelt, nur unter der Voraussetzung, daß deren Ausübung mit den gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen vereinbar ist). Hingegen kann im Zusammenhang mit Artikel 234 Absatz 1 keineswegs von einer Bestätigung oder einer Novation, erst recht nicht von einem gemeinschaftsrechtlichen Schutz oder einer gemeinschaftsrechtlichen Gewährleistung der erwähnten Pflichten und Rechte der Mitgliedstaaten gegenüber dritten Ländern die Rede sein. In diese Richtung geht jedoch eine der Vorstellungen, die in der Verteidigung des Angeklagten im Ausgangsverfahren zum Ausdruck kommen; sie gehört demnach zu den Auslegungsmöglichkeiten, die das irische Gericht in Erwägung gezogen hat. Es ist daher mit Nachdruck zu betonen, daß Artikel 234 Absatz 1 der ursprünglichen rechtlichen Bedeutung der Rechte und Pflichten, die sich aus früheren Verträgen zwischen Mitgliedstaaten und dritten Ländern ergeben, nichts hinzufügt und daß diese Rechte und Pflichten weiterhin völlig unabhängig vom Gemeinschaftsrecht sind. Letztlich wäre der bereits bestehende Rechtszustand im Verhältnis zu Drittländern auch dann unberührt geblieben, wenn die fragliche Vorschrift nicht in den Vertrag eingefügt worden wäre.

Was hingegen den zweiten Absatz angeht, so begründet er für die Mitgliedstaaten eindeutig eine Verpflichtung — nämlich alle Mittel zur Behebung eventueller Widersprüche zwischen den früheren Übereinkünften und dem Vertrag einzusetzen — und erlegt ihnen gleichzeitig eine allgemeine Pflicht zur Zusammenarbeit zur Erreichung des gesetzten Zieles auf. Ich bezweifle jedoch, daß es dem vorlegenden Gericht um diesen Aspekt des Artikels 234 geht.

3. Die zweite Frage des vorlegenden Gerichts geht darin, ob Artikel 234 oder irgendeine andere Vorschrift des Gemeinschaftsrechts von den nationalen Gerichten zu schützende subjektive Rechte der Personen, denen unter Artikel 234 fallende Verträge zugute kommen, „wahrt oder schützt". Die Formulierung dieser Frage legt die Vermutung nahe, daß das irische Gericht sich auf Verträge beziehen wollte, aus denen den einzelnen subjektive Rechte erwachsen

können, und daß es deshalb unter den Personen, denen solche Verträge „zugute kommen", weniger die Staaten, die Parteien und Adressaten dieser Verträge sind, als die Einzelpersonen verstand. Jedenfalls ist der Kern des Problems auch hier der Sinn und Zweck des Artikels 234: Dieser will die Wirkungen der unter ihn fallenden früheren Übereinkünfte nur insofern „wahren", als er erklärt, daß sie durch den EWG-Vertrag nicht berührt werden (so daß auch im Verhältnis zu den einzelnen die eventuellen unmittelbaren Wirkungen einer früheren Übereinkunft erhalten bleiben); er verändert dabei aber die Rechtsnatur oder die Bedeutung der im Verhältnis zu Drittländern bereits bestehenden Rechte oder Pflichten in keiner Weise.

Deshalb wäre es völlig unangebracht zu behaupten, diese Rechte oder Pflichten würden durch Artikel 234 oder irgendeine andere Vorschrift des Gemeinschaftsrechts „geschützt"; ebenso unzutreffend wäre die Ansicht, Artikel 234 erlege den Mitgliedstaaten die Erfüllung der fraglichen Verpflichtungen auf. Die Probleme, die mit dem Bestehen und der Beachtung von Verpflichtungen der einzelnen Mitgliedstaaten gegenüber einem Drittland oder von individuellen Rechten zusammenhängen, die aus einer vor Abschluß des EWG-Vertrags (oder vor dem Beitritt des betreffenden Staates zur EWG) von diesem Staat mit dem Drittland geschlossenen Vereinbarung erwachsen, sind von den einzelstaatlichen Gerichten durch Auslegung der Vereinbarung und ihres eigenen nationalen Rechts zu lösen; Artikel 234 hat, als Bestimmung zur Koordination des EWG-Vertrags mit früheren Übereinkünften, keinerlei „Schutzfunktion".

4. Die dritte Frage des irischen Gerichts geht dahin, ob das Londoner Fischereiübereinkommen von 1964 ein Vertrag ist, für den Artikel 234 in der im Verhältnis zu Irland, dem Vereinigten Königreich und Dänemark durch Artikel 5 der Beitrittsakte angepaßten Fassung gilt.

Wie wir gesehen haben, betrifft Artikel 234 „Übereinkünfte, die vor Inkrafttreten [des] Vertrages zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten einerseits und einem oder mehreren dritten Ländern andererseits geschlossen wurden". Nach Artikel 5 der Akte über die Beitrittsbedingungen und die Anpassungen der Verträge vom 22. Januar 1972 ist „der Artikel 234 des EWG-Vertrags ... für die neuen Mitgliedstaaten auf die vor dem Beitritt geschlossenen Abkommen und Übereinkommen anwendbar". Stillschweigende Voraussetzung für die Anwendbarkeit von Artikel 234 ist es im übrigen, daß die in der früheren Übereinkunft geregelte Materie in den Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft fällt; dies ist für die Fischerei zweifellos der Fall, da deren Erzeugnisse nach Artikel 38 Absatz 1 des Vertrages zu den landwirtschaftlichen Erzeugnissen gehören und damit unter die Regelung für den Gemeinsamen Markt fallen. Es steht daher außer Zweifel, daß das Londoner Fischereiübereinkommen, das acht Jahre vor dem Beitritt Irlands, Großbritanniens und Dänemarks zur EWG unter Beteiligung aller derzeitigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und einiger Drittländer (darunter Spanien) geschlossen wurde, in den Anwendungsbereich des Artikels 234 in der durch den genannten Artikel 5 der Beitrittsakte angepaßten Fassung fällt, soweit es die Beziehungen zwischen Irland, dem Vereinigten Königreich und Dänemark und den Drittländern betrifft, die Partei des Übereinkommens sind.

5. Es gilt nun noch die vierte Frage zu erörtern, mit der das irische Gericht an-

fragt, ob es mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar wäre, wenn der Angeklagte im vorliegenden Fall nach Section 222 A Absatz 1 des Fisheries (Consolidation) Act 1959 in der durch Artikel 7 des Fisheries (Amendment) Act 1978 geänderten Fassung verurteilt würde.

Wörtlich genommen überschreitet diese Frage offensichtlich die Grenzen des in Artikel 177 EWG-Vertrag geregelten Verfahrens, da mit ihr begehrt wird, die Vereinbarkeit einzelstaatlicher Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht zu prüfen, wozu die Befugnisse des Gerichtshofes aus Artikel 177 EWG-Vertrag nicht ausreichen. Indessen hat der Gerichtshof unzutreffend formulierte Fragen schon mehr als einmal zum Anlaß genommen, das für die im Ausgangsverfahren strittige Materie geltende Gemeinschaftsrecht auszulegen. Daher ist es zulässig, und meines Erachtens auch geboten, nunmehr die Gemeinschaftsregelung für die Behandlung ausländischer (insbesondere spanischer) Fischereifahrzeuge zu prüfen, die in ausschließlichen Fischereigebieten ihre Tätigkeit entfalten wollen.

Einleitend möchte ich daran erinnern, daß der Rat am 3. November 1976 eine Reihe von Entschließungen über die gemeinsame Fischereipolitik gefaßt hat, darunter eine Entschließung über die Grenzen der Fischereizonen, wonach die betroffenen Mitgliedstaaten durch eine abgestimmte Maßnahme diese Grenzen vor ihren Küsten an der Nordsee und am Nordatlantik vom 1. Januar 1977 an auf 200 Meilen erweitern sollten. In derselben Entschließung bestimmte der Rat, daß die Nutzung der Fischbestände in diesen Zonen durch Fischereifahrzeuge von Drittländern durch Abkommen zwischen der Gemeinschaft und den betreffenden Drittländern geregelt wird; aus diesem Grund beauftragte er die Kommission, unverzüglich in Übereinstimmung mit seinen Direktiven die erforderlichen Verhandlungen aufzunehmen. Gleichzeitig wurde die Notwendigkeit unterstrichen, eine gemeinsame Regelung zur Erhaltung der Fischbestände zu erzielen, und wurde den Mitgliedstaaten die Befugnis eingeräumt, bis zum Inkrafttreten der gemeinsamen Regelung im Einverständnis mit der Kommission eventuell erforderliche vorsorgliche Maßnahmen zu treffen (Anlage VI der Entschließung).

Tatsächlich erfüllte die Kommission ihre Aufgabe, Verhandlungen mit den Drittländern zu führen; sie hat auch bereits mit einer Reihe von ihnen Einvernehmen erzielt und Abkommen unterzeichnet, durch die die Rechte der Mitgliedstaaten in der 200-Meilen-Zone anerkannt und gleichzeitig Fischfangquoten für die Vertragspartner festgesetzt werden. Das Abkommen mit Spanien, das am 28. Oktober 1978 unterzeichnet worden, jedoch noch nicht in Kraft getreten ist, sieht u. a. vor, daß jeder Vertragsstaat verlangen kann, daß die Wasserfahrzeuge der anderen Partei sich eine Lizenz beschaffen, wenn sie in seinem Gebiet fischen wollen. Für die Zeit bis zum Inkrafttreten dieser Regelung hat der Rat jedoch Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen gegenüber Schiffen, die die Flagge bestimmter Drittländer führen, getroffen. In diesem Zusammenhang sind die Verordnung Nr. 373/77 vom 24. Februar 1977, welche die Maßnahmen für Schiffe Spaniens, Finnlands, Portugals, Schwedens, Kanadas und der Vereinigten Staaten von Nordamerika enthält, sowie die Verordnungen zu erwähnen, durch die diese Regelung für spanische Schiffe verlängert wurde, darunter insbesondere die Verordnung Nr. 1376/78 vom 21. Juni 1978, die sich zum Zeitpunkt des Herrn Burgoa zur Last gelegten Sachverhalts in Kraft befand.

Diese Regelung beruht auf der Überlegung, daß es zur Erhaltung der Fanggründe notwendig ist, den Zugang von Fischereischiffen einiger Drittländer zur 200-Meilen-Zone vor den Küsten der Gemeinschaft zu beschränken (s. die vierte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 373/77). Sie umfaßt im wesentlichen zwei Maßnahmen: die Festlegung von (nach Arten und Fanggründen aufgeschlüsselten) Fischfangquoten für die Schiffe der Drittländer und die Überwachung der Fischereitätigkeit mittels eines Systems von Fanglizenzen der Kommission, die im Falle eines Verstoßes oder bei Erreichung der vorgesehenen Mengen zurückgenommen werden können. Außerdem sind die Mitgliedstaaten — dem kommt im vorliegenden Fall besondere Bedeutung zu — verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zur (größtmöglichen) Sicherstellung der Anwendung der Vorschriften zu treffen, durch die die Fangquoten in der 200-Meilen-Zone vor den Nordsee- und Atlantikküsten festgelegt werden; zu diesen Maßnahmen gehören regelmäßige Kontrollen an Bord der Schiffe der Drittländer (Artikel 4 der Verordnung Nr. 373/77).

Hält man sich diese Vorschriften des sekundären Gemeinschaftsrechts vor Augen, so kann man ohne weiteres feststellen, daß die Mitgliedstaaten mit Nordsee- oder Atlantikküsten — zu ihnen gehört Irland — befugt sind, mit strafrechtlichen Sanktionen für die Einhaltung der Grenzen Sorge zu tragen, die der Tätigkeit von Fischereifahrzeugen aus Drittländern, unter anderem von spanischen Fischereifahrzeugen, gesetzt sind. Ein Grund zur Verwunderung mag im vorliegenden Fall darin liegen, daß die Herrn Burgoa zur Last gelegte Tat als Verletzung innerstaatlicher irischer Vorschriften ausgestaltet ist. Tatsächlich bestimmt die fragliche irische Vorschrift (Section 222 A des Fisheries (Consolidation) Act 1959 in der durch Section 7 der Fisheries (Admendment) Act 1978 geänderten Fassung): „Wer sich an Bord eines ausländischen Seefischereifahrzeugs befindet, darf weder fischen noch zu fischen versuchen, solange sich das Fahrzeug innerhalb des ausschließlichen Fischereigebiets des Staats aufhält, es sei denn, daß ihm dies rechtswirksam gestattet ist (unless he is authorised by law to do so)." Die Zuwiderhandlung gegen dieses Verbot ist darüber hinaus unter Strafe gestellt. Es handelt sich demnach um eine Vorschrift, die man als Ergänzung der zuvor beschriebenen gemeinschaftsrechtlichen Regelung ansehen kann, da sowohl das Verbot als auch die Strafandrohung die Erfüllung der Verpflichtung aus Artikel 4 der Verordnung Nr. 373/77 darstellen (d. h. sie dienen dazu, die Einhaltung der Fangquoten in der 200-Meilen-Zone sicherzustellen). Ich brauche wohl kaum hinzuzufügen, daß unter diesen Umständen kein Zweifel daran bestehen kann, daß die Verurteilung von Personen, deren Verhalten den Grundsätzen der Ausschließlichkeit des 200-Meilen-Fischereigebiets und der daraus folgenden Beschränkung der Tätigkeit ausländischer Fischereifahrzeuge durch Festsetzung von Fangquoten und das Lizenzsystem zuwiderläuft, mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang steht.

6. Im Laufe des Verfahrens ist auch die Frage der Gültigkeit der zuvor beschriebenen gemeinschaftsrechtlichen Regelung im Hinblick auf ihre eventuelle Unvereinbarkeit mit dem Londoner Fischereiübereinkommen vom 9. März 1964 erörtert worden. Allerdings hat das mit dem Ausgangsverfahren befaßte Gericht keine entsprechende Frage gestellt, so daß von der Prüfung dieser Frage abzusehen wäre; es läßt sich indessen nicht bestreiten, daß das vorlegende Gericht klären will, welche Bedeutung und Funk-

tion dem Londoner Übereinkommen im Verhältnis zu den — mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehenden — irischen Vorschriften zukommt, die es verbieten, ohne entsprechende Gestattung in der 200-Meilen-Zone zu fischen. Es ist daher zweckmäßig, die Frage, wie sich das Londoner Übereinkommen zum Gemeinschaftsrecht verhält, unter allen Aspekten zu erörtern.

Von der Ungültigkeit der Verordnung Nr. 373/77 und der Verordnungen, durch die deren Geltungsdauer verlängert wurde, kann nur dann die Rede sein, wenn eine der beiden folgenden Voraussetzungen vorliegt: Diese Verordnungen stehen im Widerspruch zu den Bestimmungen des Londoner Übereinkommens, die ihrerseits als für die Gemeinschaft verbindlich angesehen werden, oder der Rat hat durch den Erlaß dieser Verordnungen gegen die — wie wir gesehen haben — sich aus Artikel 234 Absatz 1 ergebende Verpflichtung verstoßen, die Erfüllung von aus früheren Übereinkünften resultierenden Pflichten der Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern nicht zu behindern. Was die erste Voraussetzung angeht, so ist an die Rechtsprechung des Gerichthofes zum Verhältnis des sekundären Gemeinschaftsrecht zu internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaften, insbesondere an die Urteile vom 12. Dezember 1972 in den verbundenen Rechtssachen 21-24/72 (International Fruit; Slg. S. 1219) und vom 24. Oktober 1973 in der Rechtssache 9/73 (Schlüter; Slg. S. 1135) zu erinnern. Im Tenor der ersten der beiden Entscheidungen und in den Gründen der zweiten Entscheidung (Randnr. 27) hat der Gerichtshof ausgeführt, daß „im Sinne von Artikel 177 ... die Gültigkeit der von den Organen gesetzten Rechtshandlungen nur dann an einer Bestimmung des Völkerrechts gemessen werden [kann], wenn diese Bestimmung die Gemeinschaft bindet und so beschaffen ist, daß sie ein Recht der Gemeinschaftsangehörigen begründet, sich vor Gericht auf sie zu berufen". Daher wäre im vorliegenden Fall — noch vor der Frage, ob ein Widerspruch zwischen dem Londoner Übereinkommen und den genannten Verordnungen besteht — zu prüfen, ob das Übereinkommen die Gemeinschaft bindet und unmittelbare Wirkung zugunsten der einzelnen entfaltet.

Kann man sagen, daß dadurch, daß die Gemeinschaft die Befugnisse der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Bewirtschaftung der Ressourcen in deren Fischereigebieten übernommen hat, die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten aus dem Londoner Übereinkommen auf die Gemeinschaft übergegangen sind? Um diese Frage beantworten zu können, muß man sorgfältig prüfen, welche Maßstäbe in der soeben genannten Rechtsprechung, insbesondere im Urteil vom 12. Dezember 1972 in der Rechtssache International Fruit, angewandt wurden. Zu dem Ergebnis, daß die Pflichten der Mitgliedstaaten aus dem GATT auf die Gemeinschaft übergegangen sind, gelangte der Gerichtshof damals nicht etwa allein aufgrund der Feststellung, daß die Gemeinschaft früher von den Mitgliedstaaten auf dem durch das GATT geregelten Gebiet ausgeübte Befugnisse übernommen habe, sondern er berücksichtigte mindestens vier weitere maßgebliche Gesichtspunkte, nämlich: den Umstand, daß die Mitgliedstaaten bereits durch das GATT gebunden waren, als sie den EWG-Vertrag abschlossen, den Willen der Mitgliedstaaten, die Gemeinschaft an die Verpflichtungen aus dem GATT zu binden, was mit dem Umstand gleichzusetzen ist, daß „sich die Gemeinschaft" in Artikel 110 EWG-Vertrag „zu den auch vom GATT verfolgten Zielen bekennt", die tatsächlich von den Gemeinschaftsorganen im Rahmen des

GATT entfaltete Tätigkeit und die Anerkennung der Übertragung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft durch die anderen Vertragsparteien (s. Randnrn. 10 bis 18 der Entscheidungsgründe). Keiner dieser Gesichtspunkte ist im vorliegenden Fall gegeben. Das Londoner Fischereiübereinkommen wurde zwar vor dem Beitritt des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks, jedoch erst nach der Gründung der EWG geschlossen; weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaft haben in irgendeiner Weise den Willen geäußert, daß die EWG die Verpflichtungen aus dem genannten Übereinkommen übernehmen solle; die Gemeinschaft hat zu keinem Zeitpunkt ein Verhalten gezeigt, daß als Erfüllung des Übereinkommens angesehen werden könnte; es fehlt an jeglicher Anerkennung einer selbständigen Rolle der Gemeinschaft im Rahmen des Übereinkommens durch die anderen Vertragsparteien.

Zwar ist ein Vergleich zwischen dem Verhalten im Rahmen des GATT und den Handlungen zur Erfüllung des Fischereiübereinkommens wegen der Dynamik des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens, das gewissermaßen einen auf Dauer angelegten Rahmen für Verhandlungen und neue Vereinbarungen zwischen den Parteien darstellt, nicht unbedingt passend. Dessenungeachtet ist meines Erachtens aber zumindest einer der genannten Gesichtspunkte bei jedem Übergang von Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus einem Abkommen auf die Gemeinschaft von wesentlicher Bedeutung, nämlich das Erfordernis, daß sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten einen solchen Übergang wollen. Im vorliegenden Fall läßt sich hingegen sagen, daß es eindeutig am Willen der EWG, durch das Londoner Übereinkommen gebunden zu sein, fehlt. Hier ist darauf hinzuweisen, daß die EWG zum Zeitpunkt der Europäischen Fischereikonferenz, die von Dezember 1963 bis März 1964 in London stattfand, noch keine eigenständige Politik auf diesem Gebiet hatte und die Kommission bei der Konferenz lediglich mit Beobachterstatus vertreten war. Als die Gemeinschaft in den folgenden zehn Jahren begann, eine eigene Fischereipolitik festzulegen, waren im Vergleich zu dem Rechtszustand bei Ausarbeitung des Londoner Übereinkommens bereits tiefgreifende Änderungen eingetreten. Das Übereinkommen beruhte auf dem Grundsatz, daß die Staaten ihre Fischereirechte auf eine Zone von höchstens 12 Meilen vor ihren Küsten ausdehnen dürfen; deshalb erkannte es dem Küstenstaat in der von der Basislinie seines Küstenmeeres aus gemessenen 6-Meilen-Zone das ausschließliche Recht zu fischen (und die ausschließliche Hoheitsgewalt in Fischereiangelegenheiten) zu (Artikel 2), während das Recht zu fischen in der Zone zwischen 6 und 12 Meilen außer dem Küstenstaat auch allen Vertragsparteien zugesprochen wurde, deren Fischereifahrzeuge dort gewohnheitsmäßig zwischen dem 1. Januar 1953 und dem 31. Dezember 1962 gefischt hatten (Artikel 3). In den sechziger Jahren bildete sich unter dem Druck der wirtschaftlichen Bedürfnisse der Entwicklungsländer eine allgemeine internationale Norm heraus, die rasch zunehmende Anerkennung fand und nach der die Staaten berechtigt sind, ihr ausschließliches Fischereigebiet auf 200 Meilen auszudehnen. Daher begann die Gemeinschaft (worauf ich bereits hingewiesen habe) ihre konkrete Tätigkeit auf diesem Gebiet 1976 gerade damit, daß sie eine vorläufige Regelung zum Schutz der Fischerei traf, die bis zum Abschluß von Abkommen mit den betroffenen Drittländern, bei denen dieser neue Maßstab zugrunde gelegt werden sollte, in der 200-Meilen-Zone gelten sollte. Die Gemeinschaft ging da-

mit bei Aufnahme ihrer Tätigkeit völlig vom Londoner Übereinkommen ab, das nicht mehr geeignet war, eine den neuen Inhalten des internationalen Seerechts angemessene Regelung bereitzustellen.

In Anbetracht dessen ist die Frage zu verneinen, ob das Londoner Fischereiübereinkommen Bindungswirkung für die Gemeinschaft erlangt hat. Damit erübrigt es sich zu prüfen, welche Wirkungen dieses Übereinkommen für die einzelnen entfaltete und ob das Fischereirecht der Gemeinschaft mit dem Übereinkommen vereinbar ist. Die Möglichkeit, daß dieser Teil des Gemeinschaftsrechts wegen Verstoßes gegen die Gemeinschaft bindendes Völkerrecht ungültig sein könnte, läßt sich somit ohne weiteres ausschließen.

7. Prüfen wir nunmehr die andere Voraussetzung für eine mögliche Ungültigkeit der Verordnung Nr. 373/77 (und der Verordnungen, durch die deren Geltungsdauer verlängert wurde), d. h. die Frage, ob der Rat dadurch, daß er diese Regelung getroffen hat, die Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane, die Erfüllung von aus früheren Übereinkünften resultierenden Pflichten der Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern nicht zu behindern, verletzt und damit gegen Artikel 234 Absatz 1 verstoßen hat. Eine Behinderung Irlands an der Erfüllung von aus dem Londoner Übereinkommen sich ergebenden Pflichten gegenüber Spanien ist im vorliegenden Fall dann zu bejahen, wenn sich herausstellen sollte, daß tatsächlich gegen Pflichten aus diesem Übereinkommen verstoßen worden ist und daß die Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften mit der Erfüllung dieser Pflichten unvereinbar war.

Die Prüfung dieser Voraussetzungen macht offensichtlich eine Sachverhaltsfeststellung im Lichte des Londoner Übereinkommens sowie die Auslegung von dessen Bestimmungen erforderlich. Die französische Regierung hat in ihren Erklärungen die Ansicht vertreten, der Gerichtshof sei zur Auslegung des Übereinkommens nicht befugt, da dieses außerhalb des Gemeinschaftsbereichs liege. Zur Untermauerung dieser Auffassung hat sich die französische Regierung auf das Urteil vom 27. November 1973 in der Rechtssache 130/73 (Vandeweghe; Slg. S. 1329) berufen, wo es heißt: „Der Gerichtshof ist aufgrund von Artikel 177 EWG-Vertrag nicht befugt, über die Auslegung völkerrechtlicher Bestimmungen zu entscheiden, die zwischen den Mitgliedstaaten Bindungen außerhalb des gemeinschaftsrechtlichen Bereichs schaffen."

Meines Erachtens ist diese frühere Entscheidung für den vorliegenden Fall nicht einschlägig. Hier kommt nämlich dem Regelungsgehalt des Londoner Übereinkommens nur die Bedeutung einer tatsächlichen Voraussetzung zu, deren Vorliegen festgestellt werden muß, damit der Gerichtshof über die eigentliche Frage entscheiden kann; diese hat nicht etwa die Auslegung des Übereinkommens, sondern den eventuellen Verstoß gegen Artikel 234 des Vertrages zum Gegenstand.

Dies vorausgeschickt, darf ich daran erinnern, daß der Angeklagte im Ausgangsverfahren die Auffassung vertreten hat, das Londoner Übereinkommen begründe dadurch, daß es (u. a. den spanischen Fischern) in der Zone zwischen 6 und 12 Meilen vor den Küsten der Vertragsstaaten Fischereirechte aufgrund gewohnheitsmäßig betriebener Fischerei eingeräumt habe, vom Zeitpunkt der Ausdehnung des ausschließlichen Fischereigebiets auf 200 Meilen an entsprechende Rechte aufgrund gewohnheitsmäßig betriebener Fischerei in der Zone zwischen 12 und 200 Meilen. Die Aus-

übung des Fischfangs durch Herrn Burgoa 20 Meilen vor der irischen Küste sei daher als rechtsmäßig anzusehen, während die auf diesen Vorgang gestützte Anklageerhebung gegen ihn einen Verstoß gegen das Londoner Übereinkommen darstelle.

Meiner Ansicht nach ist diese Auffassung absolut unhaltbar. Nach Artikel 31 Absatz 1 der bereits angeführten Wiener Konvention über das Recht der Verträge, durch die das einschlägige allgemeine Recht in jüngster Zeit kodifiziert wurde, ist „ein Vertrag ... nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung im Lichte seines Zweckes und Zieles auszulegen". Nun läßt sich aber gewiß nicht behaupten, daß einer Bestimmung von der Art des Artikels 3 des Londoner Übereinkommens, die eine eindeutige (in von der Basislinie aus gemessenen Meilen angegebene) Begrenzung des fraglichen Meeresgebietes enthält und die eindeutig die Existenz eines 6 Meilen breiten ausschließlichen Fischereigebiets, wie es in Artikel 2 festgelegt ist, voraussetzt, aufgrund eines von den Vertragsparteien bei Abschluß des Übereinkommens nicht vorhergesehenen Ereignisses (der Ausdehnung des ausschließlichen Fischereigebiets auf 200 Meilen) im Wege der Auslegung ein ganz anderer Inhalt beigelegt werden könne. Ebensowenig kann von einer analogen Anwendung des Übereinkommens auf die sich aus diesem Ereignis ergebende Situation die Rede sein, da dem Rückgriff auf die Analogie bekanntlich dann, wenn es um Bestimmungen von Verträgen geht, ein allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts entgegensteht; durch Analogie würde man nämlich entweder über den Wortlaut der Vereinbarungen oder über den Willen der vertragschließenden Staaten hinausgehen. Tatsächlich bestand das Ziel des Londoner Übereinkommens — wie seine kurze Präambel beweist — darin, „eine dauerhafte Regelung für die Fischerei zu treffen", während diese Regelung durch die Entstehung von Gewohnheitsrecht, wonach die Staaten ausschließliche Fischereirechte in einer Zone bis zu 200 Meilen vor der Küste ausüben dürfen, völlig erschüttert wurde. Man darf also nicht meinen, die Regelung des Londoner Übereinkommens diesem grundlegenden Wandel des Völkerrechts „anpassen" zu können. Eher läßt sich meines Erachtens mit guten Gründen feststellen, daß die 1964 in London vertraglich vereinbarten Normen durch das geltende Gewohnheitsrecht aufgehoben worden sind.

Wenn ein Verstoß gegen das Übereinkommen im konkreten Fall nicht vorliegt — und erst recht, wenn dieses nicht mehr gilt —, so entfällt offensichtlich die Möglichkeit völlig, daß der Rat seine Einhaltung behindert und damit gegen Artikel 234 des Vertrages von Rom verstoßen haben könnte. Ich möchte jedoch hinzufügen, daß man selbst bei einer Bejahung der Fortgeltung des Übereinkommens und der gewagten Auslegung durch die Verteidigung des Herrn Burgoa (d. h. wenn man Rechte aufgrund gewohnheitsmäßig betriebener Fischerei in der Zone zwischen 12 und 200 Meilen anerkennen würde) die Ansicht, es bestehe ein Widerspruch zwischen der Regelung des Übereinkommens und dem die Gemeinschaftsregelung kennzeichnenden System von Fanglizenzen, ablehnen müßte. Denn die in Artikel 3 des Übereinkommens enthaltene Anerkennung der Rechte aufgrund gewohnheitsmäßig betriebener Fischerei ist nach dem Zusammenhang des Übereinkommens und damit unter Berücksichtigung von Artikel 5 auszulegen, wonach die Küstenstaaten befugt sind, Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände zu treffen,

sofern sich daraus keine Diskriminierungen ergeben.

Das gemeinschaftliche System von Fanglizenzen gehört, worauf ich bereits hingewiesen habe, zweifellos zu den Maßnahmen, die auf eine Erhaltung der Meeresressourcen abzielen. Was die Nichtdiskriminierungsklausel angeht, so benötigen die Fischereifahrzeuge der Mitgliedstaaten zwar keine Lizenz, um in der fraglichen Zone fischen zu können, aber auch sie sind beim Löschen ihrer Ladung einer Überwachung ihrer Fischfangtätigkeit unterworfen, und zwar ebenfalls zu dem Zweck, eine übermäßige Ausbeutung der Fischbestände zu verhindern. Es liegt auf der Hand, daß diese Form der Überwachung bei Fischereifahrzeugen der Drittländer nicht angewandt werden könnte, da sie ihren Fang normalerweise in einem Hafen ihres Landes löschen. Schließlich darf nicht übersehen werden, daß Artikel 10 des Übereinkommens eine derartige Sonderbehandlung zuläßt, indem er bestimmt, daß das Übereinkommen der Beibehaltung oder Einführung einer Sonderregelung in Fischereiangelegenheiten zwischen den Mitgliedstaaten und assoziierten Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht entgegensteht.

8. Noch ein letztes, von der Verteidigung des Herrn Burgoa vorgebrachtes Argument ist zu erörtern, nämlich die These, die Anerkennung von Fischereirechten aufgrund gewohnheitsmäßig betriebener Fischerei ergebe sich aus einem allgemein anerkannten Grundsatz des Völkerrechts, zu dessen Beachtung auch die Gemeinschaft verpflichtet sei und der jeder abweichenden Regelung vorgehe.

Meines Erachtens ist nicht hinreichend dargetan, welchen Inhalt dieser Grundsatz haben soll. Der Begriff „gewohnheitsmäßig betriebene Fischerei" ist nämlich ziemlich unbestimmt; wie wir gesehen haben, definiert ihn das Londoner Übereinkommen durch Bezugnahme auf einen genau abgegrenzten, gerade für die Zwecke des Übereinkommens festgelegten Zeitraum („Fischereifahrzeuge [, die] dort gewohnheitsmäßig zwischen dem 1. Januar 1953 und dem 31. Dezember 1962 gefischt haben"). Ganz anders verhält es sich mit den historischen Rechten der Staaten, die unter anderen Voraussetzungen und in anderen Zusammenhängen anerkannt (aber weder von unbeschränkter Dauer noch unveränderlich) sind. Die zukünftige Situation der Fischer, die früher Rechte aufgrund gewohnheitsmäßig betriebener Fischerei hatten, hängt vom Ergebnis der Verhandlungen zwischen den Staaten ab; eine Regelung dieser Frage durch allgemeine Völkerrechtsnormen gibt es nicht. Überdies wäre es um so schwieriger, hierfür Anhaltspunkte aus der Praxis der Staaten abzuleiten, als die (eventuell) festzustellende Praxis vor der Ausdehnung des ausschließlichen Fischereigebiets auf 200 Meilen nicht als Beweis für eine Regel dienen kann, die an den neuen, durch diese Ausdehnung entstandenen Rechtszustand „angepaßt" werden könnte.

Die betroffenen Staaten können sich zweifellos in den internationalen Verhandlungen darum bemühen, daß bestimmte überkommene Verhältnisse auch im Rahmen einer neuen Regelung für die Fischerei geschützt werden; dies würde jedoch die Schaffung neuer Normen erfordern. (Übersehen wir nicht, daß es sich im vorliegenden Fall darum handeln würde, ein Recht, aufgrund gewohnheitsmäßig betriebener Fischerei zu fischen, nicht mehr im Gebiet zwischen 6 und 12, sondern im Gebiet zwischen 12 und 200 Meilen vor der Küste anzuerkennen, also in einer weitaus breiteren Zone des Meeres!) Andererseits ist es durch nichts ausgeschlossen, daß der Zu-

gang zur 200-Meilen-Zone angesichts der veränderten Lage, in der sich heute die Forderung nach Erhaltung der Fischbestände stellt, eventuell stärker beschränkt wird, als es im Londoner Übereinkommen für die Zone von der sechsten bis zur zwölften Meile vorgesehen war. Jedenfalls hätte es keinen Sinn, von einem Anspruch der früher kraft Herkommens Fischereiberechtigten auf schlichte und einfache Aufrechterhaltung des Status quo ante zu sprechen.

Das Verhalten einer großen Anzahl von Staaten bestätigt diese Auffassung. Nachdem sich die 200-Meilen-Regel durchgesetzt hatte, wurden die daraus erwachsenden Interessenkonflikte zwischen dem jeweiligen Küstenstaat und den anderen Ländern, deren Fischereifahrzeuge die angrenzende Zone des Meeres gewohnheitsmäßig aufsuchten, im allgemeinen durch den Abschluß zweiseitiger Abkommen gelöst. In diesen Abkommen gesteht der Küstenstaat denjenigen, die die genannte Zone gewohnheitsmäßig aufgesucht hatten, in Anbetracht ihrer Interessen und der früheren Situation für eine gewisse Zeit die Möglichkeit zu, weiterhin in seinem ausschließlichen Fischereigebiet zu fischen, beschränkt diese Möglichkeit jedoch in der Regel auf bisher üblicherweise gefangene Fischarten und setzt häufig auch mengenmäßige Beschränkungen fest. Die genannte zeitliche Beschränkung deutet darauf hin, daß die betroffenen Staaten nicht der Ansicht waren, daß es im Völkerrecht irgendeinen allgemeinen Grundsatz gebe, wonach diejenigen, die herkömmlicherweise in einem bestimmten Gebiet gefischt haben, berechtigt sind, dort ihre gewohnheitsmäßige Tätigkeit fortzusetzen. Mit den fraglichen Vereinbarungen fanden sich die Küstenstaaten lediglich bereit, die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen zu mildern, die sich aus dem plötzlichen Wechsel des Status des betroffenen Seegebiets vom Hohen Meer zum ausschließlichen Fischereigebiet des Küstenstaats möglicherweise für diejenigen Fischer anderer Länder ergeben würden, die in der Zone des Meeres gewohnheitsmäßig gefischt haben, auf die die Küstenstaaten ihre Hoheitsgewalt ausgedehnt haben. Andererseits waren die Staaten, die an einer Erhaltung der Fischfangmöglichkeiten ihrer Fischereifahrzeuge in ihren herkömmlichen Fanggebieten interessiert waren, nicht der Ansicht, sich auf einen allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts berufen zu können, der ihnen bestimmte Rechte garantiert; sonst hätten sie sich nicht mit einer nur zeitweiligen Anerkennung der Fischfangmöglichkeit in der 200-Meilen-Zone und der Aussicht abgefunden, deren Verlängerung nicht ohne eine angemessene Gegenleistung für den Küstenstaat erreichen zu können.

Auch das Verhalten Spaniens steht im Einklang mit dieser Auffassung. Wie die Kommission vorgetragen hat, hat die spanische Regierung während der Verhandlungen zwischen der Gemeinschaft und Spanien, die der Ankündigung der Gemeinschaft, vom 1. Januar 1977 an ein Fischereigebiet von 200 Meilen schaffen zu wollen, folgten, zu keinem Zeitpunkt Rechte ihrer Fischereifahrzeuge in der über 12 Meilen von der Basislinie aus hinausgehenden Zone geltend gemacht. Überdies hat auch Spanien (wie sich aus einem als Anlage zum Schriftsatz der Kommission vorgelegten Dokument der FAO ergibt) von 1978 an sein ausschließliches Fischereigebiet auf 200 Meilen vor seinen Küsten ausgedehnt, womit es der großen Mehrheit der übrigen Küstenstaaten folgte.

9. Aus den dargelegten Gründen schlage ich dem Gerichtshof abschließend vor, auf die ihm vom Circuit Court der Grafschaft Cork mit Beschluß vom 7. Dezember 1979 zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu antworten:

1. Nach Artikel 234 EWG-Vertrag sind die Gemeinschaftsorgane gehalten, die Erfüllung von Pflichten und die Inanspruchnahme von Rechten, die den Mitgliedstaaten aufgrund von vor Inkrafttreten des Vertrages geschlossenen internationalen Übereinkünften dritten Ländern gegenüber obliegen bzw. zustehen, nicht zu behindern; die Mitgliedstaaten sind gehalten, alle Maßnahmen zu ergreifen, die zur Behebung eventueller Unvereinbarkeiten dieser Übereinkünfte mit dem Vertrag geeignet sind.

2. Artikel 234 EWG-Vertrag ist nicht dazu bestimmt, die Rechte der Parteien von unter ihn fallenden früheren Übereinkünften oder derer, denen diese Übereinkünfte zugute kommen, zu schützen; er bestimmt lediglich, daß diese Rechte gemäß einem allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts durch den Vertrag nicht berührt werden.

3. Das Londoner Fischereiübereinkommen von 1964 gehört zu den Übereinkünften, für die Artikel 234 EWG-Vertrag in der im Verhältnis zu Irland, dem Vereinigten Königreich und Dänemark durch Artikel 5 der Beitrittsakte angepaßten Fassung gilt.

4. Nach der Verordnung Nr. 373/77 des Rates vom 24. Februar 1977 und den deren Geltungsdauer verlängernden Verordnungen, durch die in der Zone bis zu 200 Meilen vor den Nordsee- und Atlantikküsten der Mitgliedstaaten Fangquoten für die spanischen Fischereifahrzeuge festgesetzt werden und deren Fischereitätigkeit von einer Lizenz der Kommission abhängig gemacht wird, sind die irischen Behörden befugt, gegen Personen, die von diesen Fischereifahrzeugen aus ohne Genehmigung fischen, strafrechtliche Sanktionen zu verhängen.

5. Es liegen keine Gründe für die Ungültigkeit der Verordnung Nr. 373/77 des Rates vom 24. Februar 1977 und der ihre Geltungsdauer verlängernden Verordnungen, darunter insbesondere der Verordnung Nr. 1376/68 vom 21. Juni 1978, vor.