men Strukturpolitik für die Fischwirtschaft zu beachten, wonach alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten für die Ausübung der Fischerei in den ihrer Oberhoheit oder ihrer Gerichtsbarkeit unterliegenden Meeresgewässern sowie alle geplanten Änderungen an der darin festgelegten Fischereiregelung den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission mitgeteilt werden müssen, und zum anderen die Anlage VI zu der Entschließung über die Fischerei, die der Rat am 30. Oktober 1976 in Den Haag gefaßt und am 3. November 1976 förmlich angenommen hat. Diese Entschließung konkretisiert auf dem besonderen Gebiet, für das sie gilt, die Mitwirkungspflichten, die die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben. Die Einhaltung dieser Pflichten ist in einer Lage, in der es sich aufgrund noch nicht gelöster Interessengegensätze als unmöglich erwiesen hat, eine gemeinsame Politik einzuführen, und auf einem Gebiet wie dem der Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres, auf dem brauchbare Ergebnisse nur dank der Mitwirkung aller Mitgliedstaaten erzielt werden können, ganz besonders notwendig.

Der Erlaß von Erhaltungsmaßnahmen durch einen Mitgliedstaat muß somit den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission zuvor mitgeteilt werden. Beabsichtigt ein Mitgliedstaat, derartige Maßnahmen in Kraft zu setzen, so hat er sich zu bemühen, die Billigung der Kommission zu erhalten, die in allen Phasen des Verfahrens zu konsultieren ist.

3. Die Anlage VI zur Haager Entschließung, nach der die Mitgliedstaaten keine einseitigen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände [treffen]" — es sei denn, unter besonderen Umständen und unter Beachtung bestimmter Anforderungen —, ist dahin zu verstehen, daß sie für alle Erhaltungsmaßnahmen gilt, die von den Mitgliedstaaten und nicht von den Gemeinschaftsbehörden getroffen werden. Die sich aus dieser Entschließung ergebende Konsultationspflicht umfaßt folglich auch die Maßnahmen, die ein Mitgliedstaat zur Erfüllung einer ihm auf diesem Gebiet obliegenden völkerrechtlichen Verpflichtung trifft.

In der Rechtssache 141/78,

FRANZÖSISCHE REPUBLIK, vertreten durch den Direktor der Rechtsabteilung des Außenministeriums Guy Ladreit de Lacharrière als Bevollmächtigten sowie den Sekretär des Außenministeriums Pierre Péré als weiteren Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg: Französische Botschaft,

Klägerin,

unterstützt durch die

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater John Temple Lang als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Streithelferin,

gegen

VEREINIGTES KÖNIGREICH GROSSBRITANNIEN UND NORDIRLAND, vertreten durch Staatssekretär W. H. Godwin, Treasury Solicitor's Office, als Bevollmächtigten, Beistand: T. H. Bingham, Queen's Counsel, Gray's Inn, und P. G. Langdon-Davies, Barrister, Inner Temple, Zustellungsanschrift in Luxemburg: Botschaft des Vereinigten Königreichs,

Beklagter,

wegen Feststellung, daß das Vereinigte Königreich dadurch, daß es die „Fishing Nets (North-East Atlantic) Order 1977" [Verordnung über im Nordostatlantik zulässige Fischereinetze] am 9. März 1977 erlassen und am 1. April 1977 in Kraft gesetzt hat, auf dem Gebiet der Seefischerei gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und Mackenzie Stuart, der Richter P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait und T. Koopmans,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt

Am 20. Oktober 1970 hat der Rat der Europäischen Gemeinschaften unter an-

derem in Durchführung der Artikel 42 und 43 EWG-Vertrag die Verordnung Nr. 2141/70 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischereiwirtschaft (ABl. L 236, S. 1) und die Verordnung Nr. 2142/70 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 236, S. 5) erlassen.

Die dem sogenannten Beitrittsvertrag vom 22. Januar 1972 beigefügte Akte über die Beitragsbedingungen und die Anpassungen der Verträge enthält in den Artikeln 98 bis 103 Bestimmungen über Fischereierzeugnisse. Im besonderen sieht Artikel 102 vor, daß der Rat spätestens ab dem sechsten Jahr nach dem Beitritt auf Vorschlag der Kommission die Voraussetzungen für die Ausübung des Fischfangs im Hinblick auf den Schutz der Fischbestände und die Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres festlegt.

Am 19. Januar 1976 hat der Rat die Verordnung Nr. 100/76 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 20, S. 1) und die Verordnung Nr. 101/76 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft (ABl. L 20, S. 19) erlassen. Durch die erste dieser Verordnungen wird die Verordnung Nr. 2142/70, durch die zweite Verordnung Nr. 2141/70 aufgehoben.

Am 8. Oktober 1976 hat die Kommission dem Rat einen Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen (ABl. C 255, S. 3) vorgelegt.

Der Rat hat in seiner am 30. Oktober 1976 in Den Haag abgehaltenen Sitzung eine am 3. November 1976 förmlich angenommene Entschließung gefaßt, in der er übereingekommen ist, daß die Mitgliedstaaten durch eine abgestimmte Maßnahme die Grenzen ihrer Fischereizonen vor ihren Küsten an der Nordsee und am Nordatlantik vom 1. Januar 1977 an auf 200 Meilen erweitern und von diesem Zeitpunkt an die Nutzung der Fischbestände in diesen Zonen durch Fischereifahrzeuge von Drittländern durch Abkommen zwischen der Gemeinschaft und den betreffenden Drittländern geregelt wird. Der Rat hat aus diesem Grund die Kommission beauftragt, unverzüglich Verhandlungen mit den betroffenen Drittländern in Übereinstimmung mit seinen Direktiven aufzunehmen; er hat ferner ein abgestimmtes Vorgehen der Mitgliedstaaten bei den zukünftigen Verhandlungen im Rahmen der internationalen Gremien für Fischereifragen, insbesondere der Internationalen Fischereikommission für den Nordwestatlantik, den Nordostatlantik und den Südostatlantik beschlossen.

Bei dieser Gelegenheit hat der Rat einer Erklärung der Kommission mit folgendem Wortlaut zugestimmt (Anlage VI zur Entschließung):

„Bis zum Beginn der Anwendung der gemeinschaftlichen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände, die derzeit ausgearbeitet werden, treffen die Mitgliedstaaten keine einseitigen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände.

Sollte jedoch im Rahmen der internationalen Fischereikommission kein Einvernehmen für das Jahr 1977 erzielt werden und sollte es im Anschluß daran nicht möglich sein, unverzüglich autonome gemeinschaftliche Maßnahmen zu treffen, so könnten die Mitgliedstaaten vorsorglich in nicht diskriminierender Weise geeignete Maßnahmen zum Schutz der Fischbestände in den Fischereizonen treffen, die an ihre Küste grenzen.

Vor Ergreifen dieser Maßnahmen bemüht sich der betreffende Mitgliedstaat, die Billigung der Kommission zu erhal-

ten, die in allen Phasen dieser Verfahren zu konsultieren ist.

Etwaige Maßnahmen dieser Art präjudizieren nicht die Leitlinien, die zur Durchführung der gemeinschaftlichen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände festgelegt werden."

Die Fischereifragen sind vom Rat erneut am 15. und 16. November 1976 erörtert worden.

Am 3. Dezember 1976 hat die Kommission dem Rat einen Verordnungsvorschlag über vorläufige Maßnahmen für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände unterbreitet; in seinen Sitzungen vom 13. und 20. Dezember 1976 hat der Rat keine Übereinstimmung über diesen Vorschlag erzielen können.

Am 20. Dezember 1976 hat die Kommission dem Rat einen ergänzenden Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung von Erhaltungsmaßnahmen vorgelegt; am 14. Januar 1977 hat sie ihm erneut einen Verordnungsvorschlag über bestimmte Übergangsmaßnahmen für die Erhaltung der Fischbestände unterbreitet. In seiner Sitzung vom 18. Januar 1977 hat der Rat kein Einvernehmen über die Vorschläge der Kommission erzielen können.

Am 18. Februar 1977 hat der Rat die Verordnung Nr. 350/77 zur Festlegung bestimmter Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände (ABl. L 48, S. 28) erlassen.

Am 9. März 1977 haben der Minister für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung des Vereinigten Königreichs sowie die Staatssekretäre für Schottland und Nordirland insbesondere in Ausübung ihrer Befugnisse nach dem Sea Fish (Conservation) Act 1967 [Gesetz über die Erhaltung der Fischbestände] die „Fishing Nets (North-East Atlantic) Order 1977" erlassen. Diese Verordnung ist am 1. April 1977 in Kraft getreten.

Die Verordnung untersagt, in einer bestimmten Zone des Atlantischen und des Arktischen Ozeans sowie benachbarter Meere auf einem britischen oder ausländischen Fischereifahrzeug innerhalb der britischen Fischereigrenzen bestimmte engmaschige Netze mitzuführen, wobei die Mindestweite der Maschen für die betreffenden Gewässer unterschiedlich festgesetzt ist. Die Verordnung erlaubt, engmaschige Netze zum Fang gewisser nichtgeschützter Arten, wie zum Beispiel Garnelen, mitzuführen; diese Erlaubnis gilt jedoch nicht, wenn der Anteil geschützter Arten mehr als 20 % des jeweiligen Fangs beträgt.

Am 1. Oktober 1977 wurde der französische Trawler „Cap Caval" innerhalb der Fischereizone des Vereinigten Königreichs kontrolliert; dabei wurde festgestellt, daß er engmaschige Netze benutzte. Die im Laderaum enthaltenen Fischmengen beliefen sich nach der Sortierung auf etwa 2,9 t Weißfisch und 1,8 t Garnelen.

Der Schiffseigner, Herr Emile Maréchal, wurde am 4. Oktober 1977 vor dem Magistrates' Court Pembroke angeklagt und von diesem Gericht zu einer Geldstrafe von 150 Pfund Sterling und in die Kosten von 50 Pfund Sterling verurteilt, weil er auf seinem Trawler zu engmaschige Netze mitgeführt hatte.

Durch Schriftsatz vom 13. Oktober 1977 hat die Regierung der Französischen Republik gemäß Artikel 170 Absatz 2 zweiter Halbsatz EWG-Vertrag die Kommission der Europäischen Gemeinschaften mit der Frage befaßt, ob die britische Verordnung vom 9. März 1977 mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehe.

Die britische Regierung hat sich der Kommission gegenüber am 23. Dezember 1977 schriftlich geäußert.

Die Kommission hat am 2. Februar 1978 eine Anhörung durchgeführt, in deren

Verlauf die Regierung der Französischen Republik und die Regierung des Vereinigten Königreichs die Gelegenheit erhielten, sich kontradiktorisch zu äußern.

Die Kommission hat am 22. März 1978 gemäß Artikel 170 Absatz 3 eine mit Gründen versehene Stellungnahme erlassen, in der sie feststellte, daß das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat.

II — Schriftliches Verfahren

Mit am 14. Juni 1978 erhobener Klage hat die Französische Republik gemäß Artikel 170 Absatz 1 EWG-Vertrag wegen des angeblichen Vertragsverstoßes des Vereinigten Königreichs auf dem Gebiet der Seefischerei durch die Inkraftsetzung der Verordnung vom 9. März 1977 den Gerichtshof angerufen.

Mit Beschluß vom 25. Oktober 1978 hat der Gerichtshof gemäß Artikel 37 Absatz 1 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG die Kommission der Europäischen Gemeinschaften als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Französischen Republik zugelassen.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen.

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

Er hat jedoch die Regierung des Vereinigten Königreichs aufgefordert, weitere Einzelheiten über das Verfahren, das am 4. Oktober 1977 vor dem Magistrates' Court Pembroke stattfand, vorzulegen. Dieser Aufforderung ist innerhalb der gesetzten Frist Folge geleistet worden.

Außerdem hat die Regierung der Französischen Republik auf Verlangen des Gerichtshofes den Streitgegenstand und ihre Anträge genauer bestimmt.

III — Anträge der Parteien

Die *Regierung der Französischen Republik* beantragt die Feststellung, daß das Vereinigte Königreich durch die Inkraftsetzung der „Fishing Nets (North-East Atlantic) Order 1977" vom 9. März 1977 gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat. Diese Verordnung sei gemeinschaftsrechtswidrig und stelle keine Maßnahme dar, zu deren Erlaß das Vereinigte Königreich aufgrund seiner Verbindlichkeiten aus dem Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen rechtlich verpflichtet gewesen sei.

Die *Kommission* beantragt die Feststellung, daß das Vereinigte Königreich dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß es sich nicht gemäß Anlage VI zur Entschließung von Den Haag vom 23. Oktober 1976 bemüht hat, die Billigung der Kommission zu erhalten, und die Kommission nicht gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 101/76 über die umstrittene Verordnung unterrichtet hat.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* beantragt, die Klage der französischen Regierung abzuweisen und die französische Regierung zur Tragung der Kosten des Verfahrens zu verurteilen.

IV — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien im schriftlichen Verfahren

Die *Regierung der Französischen Republik* trägt zur Begründung ihrer Klage im wesentlichen vor, bei der britischen Verordnung vom 9. März 1977 handele es sich

nicht um eine Maßnahme zur Erfüllung einer Verpflichtung aus dem Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen vom 24. Januar 1959. Sie sei mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar, da sie auf einem der Gemeinschaft vorbehaltenen Sachgebiet erlassen und unter Verkennung der nach Anlage VI zur Entschließung von Den Haag an die Mitgliedstaaten gestellten Anforderungen in Kraft gesetzt worden sei; außerdem stelle sie eine unverhältnismäßige Schutzmaßnahme dar.

a) Die britische Verordnung sei keine Maßnahme zur Durchführung einer im Rahmen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens gegebenen Empfehlung.

Die britische Verordnung enthalte Bestimmungen, die sich nicht durch die Empfehlung Nr. 5 rechtfertigen ließen: Diese betreffe nicht den Fischfang zum Zwecke der menschlichen Ernährung, sondern den für die industrielle Verwertung. Ihre Bestimmung, nicht mehr als 25 % solcher Arten an Bord zu haben, die mit engmaschigen Netzen gefangen werden müßten, gelte lediglich für die zur Industriefischerei eingesetzten Schiffe.

Auch auf die Empfehlung Nr. 2 des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens, die die Benutzung engmaschiger Netze einschränke, könne die britische Maßnahme nicht gestützt werden: Sie stelle zwar den Grundsatz auf, daß diese Art von Schleppnetzen nicht für den Fang anderer Arten als derjenigen, die in ihr aufgeführt seien, benutzt werden dürfe; sie enthalte jedoch keinerlei Prozentangaben.

Die Behauptung des Vereinigten Königreichs, die Verordnung vom 9. März 1977 stelle eine Maßnahme zur Erfüllung von Verpflichtungen dar, die es im Rahmen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens eingegangen sei, entbehre folglich der Grundlage; ebensowenig könne es sein Vorgehen auf die Gesamtheit der Vorschriften des Übereinkommens stützen.

In der Verbalnote vom 27. Januar 1977 habe die britische Regierung wissen lassen, daß die Empfehlung des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens über die Überwachung nicht mehr anwendbar sei. Man könne ihr nicht das Recht zugestehen, sich guten Glaubens auf eine Verpflichtung zur Anwendung der Vorschriften des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens zu berufen, wenn sie bei anderer Gelegenheit durchaus bereit sei, einzelne dieser Vorschriften nicht anzuwenden.

Im übrigen lasse sich die umstrittene Verordnung nicht mit einer einseitigen Auslegung aller Empfehlungen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens einschließlich derjenigen, die keinerlei direkten Bezug zu dem in Frage stehenden Sachgebiet aufwiesen, durch die britische Regierung rechtfertigen. Da sich jede Empfehlung auf einen genau umgrenzten Aktionsbereich beziehe, müsse jede für sich angewandt werden. Die Empfehlungen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens könnten nicht von den einzelnen Staaten nach Belieben „in ihrer Gesamtheit" ausgelegt werden, weil dies zu völlig willkürlichen Ergebnissen führen würde.

Auf jeden Fall könnten die Empfehlungen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens keine Rechtsgrundlage für den Erlaß nationaler Maßnahmen durch das Vereinigte Königreich nach dem 31. Dezember 1977 abgeben, da zu diesem Zeitpunkt die von ihm ausgesprochene Kündigung des Übereinkommens wirksam geworden sei.

b) Da die britische Verordnung vom 9. März 1977 nicht zur Durchführung der

Vorschriften des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens erlassen worden sei, stelle sie eine einseitige und dem Gemeinschaftsrecht widersprechende Maßnahme dar, die weder dessen Vorschriften noch dessen Geist berücksichtige.

Hinsichtlich des Gemeinschaftsrechts sei festzustellen, daß die umstrittene Verordnung unter Verletzung bestimmter schon bestehender Gemeinschaftsvorschriften auf einem Gebiet erlassen worden sei, das in die Zuständigkeit der Gemeinschaft falle.

Die Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Erhaltung der Fischbestände folge insbesondere aus Artikel 3 Buchstabe d EWG-Vertrag, den Vorschriften des Artikels 38 Absatz 3 in Verbindung mit Anhang II des Vertrages, Artikel 39 bis 46 des Vertrages, den Verordnungen Nrn. 2141/70 und 2142/70 sowie aus Artikel 102 der Beitrittsakte. Aufgrund all dieser Vorschriften sei die Gemeinschaft zuständig, innergemeinschaftliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Erhaltung der Fischbestände zu ergreifen. Zudem habe der Gerichtshof namentlich in seinem Urteil vom 14. Juli 1976 (verbundene Rechtssachen 3, 4 und 6/76, Kramer u. a., Slg. 1976, 1279) festgestellt, daß die Gemeinschaft darüber hinaus zuständig sei, völkerrechtliche Verpflichtungen zur Erhaltung der Meeresschätze einzugehen.

Die Gemeinschaft, der eine umfassende Zuständigkeit auf dem Gebiet der Fischerei zustehe, habe eine Anzahl Verordnungen erlassen und Verfahren eingerichtet, um für einen ersten Zeitraum den Mitgliedstaaten eine konkurrierende Zuständigkeit zum Erlaß von Maßnahmen auf diesem Gebiet, allerdings unter der Aufsicht der Kommission, einzuräumen. Die britische Verordnung habe jedoch diese durch die Entschließung von Den Haag geschaffenen Verfahren nicht beachtet.

Insbesondere könne nach Anlage VI zur Entschließung von Den Haag ein Mitgliedstaat ausnahmsweise einseitige Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände treffen, wenn er sich zuvor um die Billigung der Kommission bemüht habe, die in allen Phasen des Verfahrens zu konsultieren sei.

Der Begriff der „einseitigen Maßnahmen" könne nicht als Gegensatz zu dem der „obligatorischen Maßnahmen" angesehen werden. Aus der Erklärung, ihrem Zweck und der Absicht ihrer Verfasser folge, daß unter „einseitigen Maßnahmen" die Maßnahmen zu verstehen seien, die nicht die Gemeinschaft erlassen habe. Jede Erhaltungsmaßnahme, die nicht von der Gemeinschaft ergriffen worden sei, sei eine einseitige Maßnahme.

Was die tatsächliche Bedeutung des in Anlage VI zur Entschließung von Den Haag vorgesehenen Verfahrens angehe, so müsse die Wendung „bemüht sich [der betreffende Mitgliedstaat], die Billigung der Kommission zu erhalten", als besonders zwingend aufgefaßt werden; sie könne sich nicht auf eine schlichte Information der Kommission, eine Mitteilung der beabsichtigten Maßnahme beschränken. Wenn die Anlage VI vorsehe, daß die Zustimmung der Kommission „in allen Phasen des Verfahrens" einzuholen sei, so bedeute dies, daß die beabsichtigte Maßnahme abgeändert werden müsse, wenn die Kommission ihre Billigung versage. Diese enge Auslegung der Formulierung hätten sich der Rat in seiner schriftlichen Antwort auf die parlamentarischen Anfragen Nr. 304/77 und Nr. 378/77 sowie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 16. Februar 1978 (Rechtssache 61/77, Kommission/Irland; Slg. 1978, 417) zu eigen gemacht.

Der Hinweis auf die Billigung sei von derart zentraler Bedeutung, daß die umstrittene britische Verordnung einen Ver-

stoß gegen die Bestimmungen der Anlage VI zur Entschließung von Den Haag darstelle.

Durch den Erlaß der Verordnung vom 9. März 1977 habe das Vereinigte Königreich nicht nur gegen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, sondern auch gegen dessen Geist verstoßen.

Die undifferenzierte Behauptung, es bestehe eine konkurrierende Zuständigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, werde auf dem Gebiet der Seefischerei der Entwicklung, wie sie in den letzten Jahren zu beobachten sei, nicht mehr gerecht.

Die den Staaten verbliebenen Restzuständigkeiten seien nicht nur befristet, sondern könnten auch nur noch dann wahrgenommen werden, wenn ihre Vereinbarkeit mit der Gemeinschaftsordnung auf Gemeinschaftsebene von der Kommission überwacht werde. Wenn lediglich für eine Übergangszeit bestimmte nationale Rechtsvorschriften fortbestehen könnten, müßten diese doch möglichst weitgehend abgestimmt und vereinheitlicht werden, damit sich die Aufteilung der Meere nach nationalen Regelungsbereichen nicht weiter verfestige; auf diesem Gebiet verlange die europäische Einigung eine Regelung, die auf einer einzigen Rechtsquelle beruhe, um auch ihrem Inhalt nach einheitlich sein zu können.

Künftig könne eine nationale Maßnahme auf einem Gebiet, das noch nicht gemeinschaftlich geregelt sei, nur ergehen, wenn die Kommission dem voll zustimme; dadurch werde diese Maßnahme vom Zeitpunkt der Zustimmung an zur Gemeinschaftsmaßnahme. Dieser Vorgang sei dahin aufzufassen, daß in dem Erlaß „nationaler" Maßnahmen eine dezentralisierte Ausübung der Gemeinschaftszuständigkeit zu sehen sei.

Werde die Verpflichtung, die Zustimmung der Kommission einzuholen, eingehalten, dann sei es außerdem möglich, den einseitigen Erlaß widersprüchlicher nationaler Vorschriften zu verhindern, der einerseits der Gemeinschaft jegliche Glaubwürdigkeit in bezug auf ihre Kompetenz für internationale Verhandlungen nehmen und andererseits dem Geist der schon erlassenen Vorschriften widersprechen würde.

Wenn jeder Mitgliedstaat einseitig nationale Vorschriften erlassen dürfte, die auf das gesamte seiner Hoheit unterliegende Gebiet erstreckt werden könnten, wäre die Gemeinschaft nicht mehr in der Lage, ernsthaft Verhandlungen mit Drittländern zu führen. Für die Stellung der Gemeinschaft im Rahmen internationaler Verhandlungen wäre es sehr abträglich, wenn der Eindruck entstehen könnte, die Mitgliedstaaten besäßen in Wirklichkeit noch immer die Zuständigkeiten, die sie angeblich auf die Gemeinschaft übertragen hätten.

Der Fortbestand konkurrierender Zuständigkeiten auf dem Fischereisektor widerspräche ebenfalls der Bedeutung bestimmter bestehender Vorschriften des Gemeinschaftsrechts. Dies gelte für die Bestimmungen über die Marktorganisation; da hinsichtlich der Garnelenfischerei die nationalen Rechtsvorschriften sich von einem Staat zum anderen erheblich unterschieden, könnte dies beträchtliche Auswirkungen auf das Preisniveau und die gleichmäßige Versorgung der Märkte haben. Wegen ihrer Einseitigkeit und ihrer Unvorhersehbarkeit stünden derartige Maßnahmen sowohl den Interessen der Erzeuger als auch denjenigen der Verbraucher entgegen. Im übrigen könnten diese verschiedenen Maßnahmen Marktverzerrungen zwischen den Staaten bewirken, je nachdem ob diese eine mehr oder weniger liberale Praxis verfolgten. Vor allem sei offenkundig, daß der Fort-

bestand nationaler Vorschriften einen Anreiz zum Erlaß unverhältnismäßiger und nicht erforderlicher Maßnahmen böte, wodurch der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgaben erschwert werde. Im Falle der umstrittenen britischen Verordnung sei darauf hinzuweisen, daß die Menge der zulässigen Beifänge auf 20 % der Gesamtfänge festgesetzt sei, während die Kommission in ihren Vorschlägen an den Rat vom 28. Januar 1978 eine Höchstmenge von 40 % für vertretbar gehalten habe. Die Möglichkeit zuzulassen, daß weiterhin nationale Maßnahmen ohne deren „Absegnung" durch die Gemeinschaft erlassen würden, hieße, die Bemühungen der Gemeinschaft um die Schaffung einer Gemeinschaftsregelung zu behindern.

Gewisse, seit dem Jahre 1976 eingetretene tatsächliche Veränderungen ließen es als ratsam erscheinen, die Schlußfolgerungen aus dem Urteil in der Rechtssache Kramer im Hinblick auf die neu entstandene Lage zu überdenken. Dieses Urteil habe eine beschränkte Übergangszuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Fall für zulässig erklärt, daß die Gemeinschaftsorgane ihre Aufgaben und Verpflichtungen noch nicht wahrgenommen hätten. Im Gegenschluß dazu könne man die Ansicht vertreten, für den Erlaß einseitiger Maßnahmen der Mitgliedstaaten sei dann kein Raum mehr, wenn die Gemeinschaftsorgane die ihnen übertragenen Zuständigkeiten ausgeübt hätten. Die britische Verordnung sei jedoch am 1. April 1977 in Kraft getreten, zu einem Zeitpunkt also, in dem die Gemeinschaft insbesondere bezüglich der Beifänge und der Maschenweite der Netze ihre Zuständigkeit wahrgenommen habe, wie es sich aus der Verordnung Nr. 350/77 ergebe.

Zwar bezögen sich diese Vorschriften nur auf bestimmte Fischarten; doch heiße es in Artikel 3 der Verordnung: „Der Rat erläßt ... Bestimmungen, nach denen beim Fang bestimmter Fischarten Netze mit größerer ... Maschenweite benutzt werden müssen, sowie Bestimmungen über die Mitführung von Netzen verschiedener Maschenweiten an Bord der Fischereifahrzeuge." Der Rat habe somit für die Zukunft ausdrücklich betont, zum Erlaß von Vorschriften über die Maschenweite der Netze zuständig zu sein.

c) Die britische Verordnung vom 9. März 1977 stelle eine unvernünftige und unverhältnismäßige Maßnahme dar.

Die Vorschriften des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens enthielten keine Zahlenangaben über die Höhe der Beifänge. Wenn die Regierung des Vereinigten Königreichs deren Höhe lediglich auf 20 % festsetze, während die Rechtsvorschriften der Französischen Republik einen Anteil von 80 % vorsähen, dann stelle dies eine unverhältnismäßige Maßnahme dar. In ihrem Vorschlag, der zu dem dem Rat am 28. Januar 1978 unterbreiteten „Kompromiß" gehört habe, habe die Kommission einen Satz von 40 % für die Beifänge festgesetzt; dieser Vorschlag sei nicht auf Widerstand von seiten des Vereinigten Königreichs gestoßen.

Nach Ansicht der *Kommission* wirft die vorliegende Rechtssache im wesentlichen zwei Fragen auf, nämlich ob Artikel 5 des EWG-Vertrags in seiner Verdeutlichung und Konkretisierung durch die Anlage VI zur Entschließung von Den Haag den Mitgliedstaaten die rechtliche Verpflichtung auferlege, sich vor Ergreifen einer nationalen Maßnahme zum Schutze der Fischbestände um die Billigung der Kommission zu bemühen, und ob die Anlage VI für nationale Maßnahmen gelte, die die Durchführung von im Rahmen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens ergangenen Empfeh-

lungen bewirken sollten, obwohl diese Maßnahmen in den erwähnten Empfehlungen nicht vorgeschrieben seien.

a) Artikel 5 des EWG-Vertrags sei eine zwingende Rechtsvorschrift; an sich rechtlich nicht zwingende Übereinkünfte könnten ausreichen, der allgemeinen Rechtsverpflichtung des Artikels 5, nämlich zusammenzuarbeiten und die Verwirklichung der Vertragsziele nicht zu behindern, einen genauen und bestimmten Inhalt zu geben.

Artikel 5 stelle klar, daß sich die „Verpflichtungen" aus „Handlungen der Organe der Gemeinschaft" ergeben könnten; dies sei nicht auf Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen zu beschränken. Im übrigen ergebe sich eindeutig aus Artikel 5 Absatz 2, daß bestimmte den Staaten auferlegte Rechtspflichten nicht auf einen spezifischen Rechtsakt des Rates oder der Kommission beruhten, sondern auf der allgemeinen Verpflichtung der Staaten, sich in Einklang mit den Zielen und dem Geist des Vertrages zu verhalten. Eine auf Vorschlag der Kommission vom Rat angenommene Entschließung zu einer wichtigen Frage von erheblicher Schwierigkeit für die Gemeinschaft könne folglich Rechtspflichten begründen.

Die Anlage VI zur Entschließung von Den Haag erlege den Mitgliedstaaten Verpflichtungen auf.

Der EWG-Vertrag errichte eine Gemeinschaft mit der klaren allgemeinen und besonderen Verpflichtung, in völlig gutem Glauben an der Verwirklichung der gemeinsamen Ziele mitzuwirken. Die moralischen und politischen Bindungen, die alle Mitgliedstaaten frei und öffentlich eingegangen seien, müßten voll und ganz eingehalten werden; die Mitgliedstaaten seien zu gemeinsamem Vorgehen verpflichtet.

Die Anlage VI befasse sich mit der Wahrnehmung von Befugnissen und der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten; ihre Zielsetzung sei eine rechtliche, nicht eine wirtschaftliche. Das in ihr vorgesehene Verfahren solle die Kommission in die Lage versetzen, sich zu vergewissern, daß der Inhalt nationaler Maßnahmen keine Schwierigkeiten rechtlicher Art verursache.

Die Anlage VI habe, soweit sie lediglich den vorsorglichen Erlaß nichtdiskriminierender Maßnahmen zulasse, deklaratorische Bedeutung, was das geltende Gemeinschaftsrecht angehe. Die in ihr enthaltene Verpflichtung, sich um die Billigung der Kommission zu bemühen, sei ebenfalls deklaratorisch.

Auf einem neuartigen Rechtsgebiet wie demjenigen der Errichtung der 200-Meilen-Zone sei es ganz besonders wichtig, gemeinsam vorzugehen und den Erlaß nationaler Vorschriften zu vermeiden, die zueinander in Widerspruch stünden.

Die Anlage VI habe eine Übergangsregelung vorgesehen, um den Schwierigkeiten zu begegnen, die ständig auf diesem Gebiet für die Gemeinschaft aufträten. Angesichts der Tatsache, daß der Rat nicht in der Lage gewesen sei, die gestellten Probleme zu lösen, wäre eine weitere Tätigkeit unmöglich gewesen, hätte man nicht eine neue Vereinbarung zur Bewältigung der neuen Lage getroffen: Die Anlage VI stelle eine kurzfristige praktische Lösung dar, die ohne Bedeutung wäre, wenn ihr nicht rechtliche Verbindlichkeit zukäme.

Auch andere Entschließungen von Den Haag zeitigten offensichtlich rechtliche Wirkungen. So hätten die der Kommission für Verhandlungen mit Drittländern erteilten Richtlinien dieser eine gewisse, wenn auch in mancherlei Hinsicht beschränkte Verhandlungsbefugnis eingeräumt. Von Rechts wegen dürften die

Mitgliedstaaten nicht in einer Weise einseitig vorgehen, die mit dem der Kommission erteilten Auftrag unvereinbar wäre.

Die Anlage VI sei von der Kommission vorbereitet und vom Rat gebilligt worden. Dieses Verfahren sei mit dem der normalen Gemeinschaftsgesetzgebung vergleichbar und wahre das Allgemeininteresse der Gemeinschaft, zu dessen Schutz das Erfordernis eines Vorschlags der Kommission bestimmt sei.

Die Anlage VI sei die einzige Entschließung von Den Haag, die die interne Fischereiordnung umfassend behandle; wäre sie weitgehend nicht beachtet worden, so hätte dies schwerwiegende rechtliche Probleme aufgeworfen. Eine vorherige Kontrolle, die eine vernünftige Abstimmung gewährleisten solle, sei einer nachfolgenden Kontrolle eindeutig überlegen.

Auf der Ratssitzung vom Januar 1978 hätten die Mitgliedstaaten ihre Zustimmung zur Anlage VI wiederholt; die Vertreter des Vereinigten Königreichs hätten dasselbe anläßlich der von der Kommission im Rahmen dieses Verfahrens am 2. Februar 1978 durchgeführten Anhörung getan.

Die Fischbestände hingen von der Meeresökologie im ganzen ab; eine vernünftige Gemeinschaftspolitik auf dem Gebiete der Erhaltung und der Bewirtschaftung verlange, daß die Kommission mangels einer umfassenden Gemeinschaftsregelung wenigstens in der Lage sei zu gewährleisten, daß nationale Vorschriften der Gemeinschaft keine ernsthaften Probleme verursachten. Nationale Maßnahmen auf dem Gebiet der Fischerei könnten einen Fischbestand beeinträchtigen, der mehrere Staaten betreffe. Die aktive Mitwirkung der Kommission sei wichtig, um die Unterschiede zwischen den nationalen Fischereiregelungen möglichst gering zu halten.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes bestätige, daß die Anlage VI als Vereinbarung über rechtliche Verpflichtungen angesehen werden müsse, die den Mitgliedstaaten auf dem Gebiete der Fischerei tatsächlich nach Artikel 5 des Vertrages oblägen.

Sie verpflichte die Mitgliedstaaten eindeutig, sich in gutem Glauben um die Billigung der Kommission zu bemühen. Die Mitgliedstaaten seien folglich zu einer klaren und rechtzeitigen Information der Kommission verpflichtet. Die Verpflichtung, in gutem Glauben zu handeln, verlange von dem betreffenden Mitgliedstaat außerdem, zur Änderung seiner Vorschläge bereit zu sein, um die Billigung der Kommission zu erhalten. Auch dabei handele es sich um eine rechtliche Verpflichtung im Sinne von Artikel 5 des Vertrages.

b) Alle nationalen Maßnahmen auf dem Gebiet der Fischerei müßten mit den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts in Einklang stehen. Darüber hinaus müßten sie, selbst wenn ihr Hauptzweck von der Gemeinschaft oder in ihrem Namen schon gebilligt sei, dahin gehend ausgestaltet sein, daß sie nicht über das hinausgingen, was zur Erreichung dieses Zweckes erforderlich sei. Bis zum Erlaß einer umfassenden Gemeinschaftsregelung für die Fischerei sei es folglich erforderlich, daß die Mitgliedstaaten, die den Erlaß von Maßnahmen beabsichtigten, sich um die Billigung der Kommission bemühten, selbst wenn diese Maßnahmen im wesentlichen dazu bestimmt seien, Gemeinschaftsverordnungen oder im Rahmen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens ergangene Empfehlungen auszuführen.

Die Kommission könne die nationalen Maßnahmen nur dann aufeinander abstimmen und gewährleisten, daß sie eine vernünftige und zufriedenstellende Rege-

lung darstellten, wenn sie ihr zur Billigung unterbreitet würden. Dies sei bei nationalen Maßnahmen zur Durchführung der Verordnung Nr. 350/77 der Fall; um so mehr müßten die nationalen Maßnahmen zur Durchführung der im Rahmen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens erlassenen Empfehlungen der Kommission gemäß der Anlage VI vorgelegt werden. Je weiter der den Mitgliedstaaten verbliebene Ermessensspielraum sei, desto wichtiger sei es, daß diese sich mit der Kommission abstimmten, bevor sie die Empfehlungen durchführten. Dies leuchte um so mehr ein, wenn, wie im vorliegenden Fall, die nationale Maßnahme weiter gehe als die Empfehlung, da die britische Verordnung schon eingreife, wenn der Beifang 20 % des Gesamtfangs übersteige, und zwar unabhängig davon, ob der Hauptfang für den menschlichen Verzehr bestimmt sei oder nicht.

Im übrigen sei der Begriff der „einseitigen" Maßnahmen in gemeinschaftlichen Fischereiangelegenheiten ständig im Sinne von nationalen Maßnahmen im Gegensatz zu „Gemeinschaftsmaßnahmen" verwendet worden.

c) Die umstrittene Verordnung sei derart unverhältnismäßig, daß sie von der Kommission nicht als Bestandteil der Gemeinschaftspolitik gebilligt werden könnte. Wenn sich ein Mitgliedstaat zum Erlaß einer nationalen Maßnahme entschließe, dabei jedoch nur eine der von der Kommission für erforderlich gehaltenen Bedingungen aufgreife und die Maßnahme strenger ausgestalte, als dies die Kommission vorgeschlagen habe, dann könne die nationale Maßnahme nicht als mit der Auffassung der Gemeinschaft auf dem Gebiete der gemeinschaftlichen Fischereipolitik vereinbar angesehen werden.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* betont, im Rahmen einer Politik zur Erhaltung der Meeresschätze seien Vorschriften über die Maschenweite der Netze, die für die verschiedenen Fischarten jeweils besonders festgesetzt werde, sowie die Begrenzung der „Beifänge" wesentliche Elemente.

Bei einer rechtlichen Betrachtung der vorliegenden Rechtssache sei festzustellen, daß die Kritik an der Verordnung vom 9. März 1977 nicht begründet sei.

a) Durch Artikel 8 des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens hätten sich die Vertragsstaaten verpflichtet, jede von der Kommission gemäß Artikel 7 dieses Fischereiübereinkommens erlassene Empfehlung durchzuführen. Nach Artikel 13 seien die Staaten übereingekommen, in ihren Hoheitsgebieten in bezug auf ihre eigenen Staatsangehörigen und Schiffe geeignete Maßnahmen für die Sicherstellung der Anwendung des Übereinkommens zu treffen.

Bei der Verordnung vom 9. März 1977 handele es sich nicht um eine schlichte Umsetzung der Empfehlung Nr. 5 des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens in das innerstaatliche Recht. Sie beruhe vielmehr auf der Gesamtheit dieser Empfehlungen. Der Erlaß von Vorschriften über die Begrenzung der Maschenweite von Fischnetzen sei eine gerechte und vernünftige Maßnahme, die dem unbestreitbaren Ziel der Empfehlungen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens Wirksamkeit verleihen solle. Die in der Empfehlung dieses Fischereiübereinkommens vorgesehene Beschränkung der Beifänge auf 25 % — die in der Folge vom Rat für die Küstengewässer der Gemeinschaft auf 20 % vermindert worden sei — beziehe sich in der Tat auf die industrielle Fischerei. Es lasse sich jedoch nicht vernünftig begründen, weswegen bei der Industriefischerei an-

fallende Beifänge anders behandelt werden sollten als solche, die bei der Fischerei zum Zwecke des menschlichen Verzehrs anfielen, da die spätere Verwendung des Fanges für die Zielsetzung, der Überfischung der Fischbestände entgegenzuwirken, nicht von Bedeutung sei.

Die Behauptung, das Vereinigte Königreich wende einige besonders wichtige Vorschriften, die im Rahmen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens erlassen worden seien, nicht an, treffe nicht zu: Das Vereinigte Königreich sei den Empfehlungen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens stets in vollem Umfang nachgekommen.

Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft hätten sich zur Kündigung des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommmens sowohl im Vorgriff auf die Ausdehnung der Fischereigrenzen auf 200 Meilen und auch deswegen entschlossen, weil das Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen nicht mehr geeignet gewesen sei, die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Erhaltung der Fischerei im Nordostatlantik zu gewährleisten. Aus der Erklärung der britischen Regierung vom 21. Februar 1977 gehe jedoch deutlich hervor, daß der Mechanismus des Übereinkommens als änderungsbedürftig betrachtet worden sei, nicht hingegen die im Rahmen des Übereinkommens erlassenen Empfehlungen.

Auf alle Fälle seien die Empfehlungen gültig gewesen, bis die Kündigung der Mitgliedstaaten Ende Dezember 1977 wirksam geworden sei, zu einem Zeitpunkt also, zu dem die umstrittene Verordnung schon erlassen gewesen sei.

b) Hinsichtlich der Vereinbarkeit der Verordnung mit dem Gemeinschaftsrecht werde sicherlich nicht bestritten, daß die Gemeinschaft über eine umfassende Zuständigkeit sowohl im Innen- als auch im Außenbereich zum Erlaß der erforderlichen Maßnahmen auf dem Gebiet der Erhaltung der Meeresschätze verfüge. Wenigstens bis die Gemeinschaft ihre Zuständigkeit auf dem Gebiet der Erhaltungsmaßnahmen wahrgenommen habe, behielten die Mitgliedstaaten jedoch eine Restzuständigkeit unter dem Vorbehalt gewisser Garantien und Verfahren bei. Diese Restzuständigkeit sei vom Gerichtshof anerkannt worden.

Der Anlage VI zur Entschließung von Den Haag komme für die Rechte der Mitgliedstaaten auf Gebieten, auf denen die Gemeinschaft noch nicht tätig geworden sei, lediglich eine deklaratorische Bedeutung zu. Seit der Entschließung von Den Haag habe die Gemeinschaft mit dem Erlaß von Erhaltungsmaßnahmen für die Fischerei begonnen. Diese seien jedoch noch keineswegs umfassend; ihre Anwendung sei sowohl ihrem geographischen Geltungsbereich nach als auch in bezug auf die betroffenen Fischarten beschränkt. Jenseits dieser Grenzen bestehe ein weiter Bereich, in dem die Mitgliedstaaten über eine Handlungsfreiheit zum Erlaß geeigneter Erhaltungsmaßnahmen verfügten, die lediglich dem Recht im allgemeinen entsprechen müßten. Der Gerichtshof habe anerkannt, daß nationale Erhaltungsmaßnahmen so lange zulässig seien, als die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft nicht beeinträchtigt werde.

Die Befugnisse der Mitgliedstaaten seien durch die Verordnungen Nr. 101/76 und Nr. 350/77 nicht eingeschränkt worden, solange der Rat keine wirklich umfassende Regelung für die Fischerei erlassen habe. Insbesondere habe die Verordnung Nr. 350/77 die Mitgliedstaaten nicht nur ermächtigt, den höchstzulässigen Beifang von 25 % nach der Empfehlung Nr. 5 des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens auf 20 % herabzusetzen, sie habe sie sogar dazu verpflichtet. Das in der Anlage VI zur Entschließung von

Den Haag vorgesehene Verfahren sei nur auf unabhängig von einem Mitgliedstaat aus eigenem Antrieb erlassene Maßnahmen, nicht jedoch auf Maßnahmen anwendbar, die ein Mitgliedstaat zur Durchführung der Empfehlungen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens in vernünftigem Rahmen erlasse. Die Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 350/77 erkennten die Geltung auf internationalen Verpflichtungen beruhender nationaler Vorschriften an.

Der Anhang VI sehe vor, daß ein Mitgliedstaat sich um die Billigung der Kommission „bemühen", nicht jedoch, daß er sie „erhalten" müsse. Keine zulässige Auslegungsmethode gestatte, dem Wort „sich bemühen" einen Sinn beizumessen, der ihm gewöhnlich nicht zukomme, zumal der Zusammenhang keineswegs dafür spreche, daß dieser Sinn gemeint gewesen sei.

Daß die Billigung durch die Kommission keine Vorbedingung sei, werde durch die Haltung der Kommission in der irischen Fischereisache (Rechtssache 61/77), durch die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission im vorliegenden Verfahren, durch die vom für die Landwirtschaft zuständigen Vizepräsidenten der Kommission am 6. Juli 1977 vor dem Europäischen Parlament abgegebene Erklärung sowie durch die Tatsache bestätigt, daß eine Reihe Erhaltungsmaßnahmen von Mitgliedstaaten, insbesondere von Dänemark und Island, ohne vorherige ausdrückliche Billigung durch die Kommission erlassen worden seien.

Die Klage enthalte keinerlei Begründung für die Behauptung, daß die umstrittene Verordnung den Verhandlungen der Kommission mit Drittländern geschadet habe oder ihnen schade. Selbst die Kommission bestreite dies.

Das Gemeinschaftsrecht, insbesondere Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76, die Anlage VI zur Entschließung von Den Haag und die fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 350/77 gestatteten es den Mitgliedstaaten, nationale Erhaltungsmaßnahmen zu erlassen, bis eine Einigung über die gemeinsame Fischereipolitik zustande komme.

c) Die umstrittene Verordnung stelle keine unverhältnismäßige Maßnahme dar.

Die Festsetzung der Beifänge auf 20 % des Gesamtfangs trage dem Artikel 6 der Verordnung Nr. 350/77 Rechnung, der den nach dem Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen für die Industriefischerei geltenden Anteil der Beifänge von 25 % abgeändert habe.

In ihrem Vorschlag an den Rat vom 28. Januar 1978 habe die Kommission sowohl für eine Übergangszeit als auch für eine endgültige Regelung mehrere Erfordernisse vorgesehen: nicht nur eine Beschränkung der Beifänge, sondern auch Vorschriften über die Maschenweite und die Mindestgröße der Fische sowie, als Dauerregelung, Maßnahmen in bezug auf die Fischereizonen.

Zu diesem Aspekt könne man feststellen, daß der Vorschlag der Gemeinschaft zu einer Regelung führen würde, die strenger wäre, als die von Großbritannien in der Verordnung vom 9. März 1977 erlassenen Anforderungen.

V — Mündliche Verhandlung

Die Französische Republik, vertreten durch Herrn Guy Ladreit de Lacharrière als Bevollmächtigten, die Kommission, vertreten durch Herrn John Temple Lang als Bevollmächtigten, sowie das Vereinigte Königreich, vertreten durch

Rechtsanwalt T. H. Bingham, Q.C., haben in der Sitzung vom 21. Juni 1979 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Die *Regierung der Französichen Republik* hat betont, wie wichtig die von ihr in der vorliegenden Rechtssache vertretene Auffassung für die grundlegende Zielsetzung der gemeinschaftlichen Fischereipolitik sei. Der Gerichtshof müsse feststellen, daß die britische Maßnahme vom 9. März 1977 sowohl inhaltlich als auch dem eingeschlagenen Verfahren nach dem Gemeinschaftsrecht widerspreche.

Die *Kommission* hat darauf verwiesen, daß die Regierung des Vereinigten Königreichs durch den Erlaß der umstrittenen Maßnahme auch gegen Artikel 3 der Verordnung Nr. 101/76 verstoßen habe, nach dem die Mitgliedstaaten die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission über alle von ihnen geplanten Änderungen an der Fischereiregelung für die ihrer Gerichtsbarkeit unterliegenden Meeresgewässer unterrichten müßten.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* hat erneut dargelegt, daß die umstrittene Maßnahme zur Erfüllung ihrer im Rahmen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens übernommenen Verpflichtungen ergangen sei und daß für sie nach Gemeinschaftsrecht keine Pflicht zur Unterrichtung bestanden habe.

Der *Generalanwalt* hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 11. September 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit Klageschrift vom 14. Juni 1978 hat die Französische Republik beim Gerichtshof nach Artikel 170 EWG-Vertrag die Feststellung beantragt, daß das Vereinigte Königreich durch den Erlaß der „Fishing Nets (North-East Atlantic) Order 1977" vom 9. März 1977 gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat.

2 Dem von der Französischen Republik eingeleiteten Verfahren liegt ein Fischereizwischenfall zugrunde. Am 1. Oktober 1977 wurde der französische Trawler „Cap Caval", der innerhalb der Fischereizone des Vereinigten Königreichs zur Garnelenfischerei eingesetzt war, von den britischen Fischereiüberwachungsstellen kontrolliert. Der Schiffseigner wurde vor dem Magistrates' Court Pembroke angeklagt und wenige Tage später, am 4. Oktober 1977, wegen Verstoßes gegen die umstrittene Verordnung verurteilt, insbesondere weil er ein Netz verwendet hatte, dessen Maschen enger waren, als die Verordnung zuließ. Infolge des Zwischenfalls hat die französische Regierung das Verfahren nach Artikel 170 eingeleitet und zunächst die Kommission gemäß Artikel 170 Absatz 2 mit der Sache befaßt. Am 22. März 1978 hat die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Arti-

kel 170 Absatz 3 abgegeben. Darin hat sie festgestellt, daß das Vereinigte Königreich durch die Inkraftsetzung der umstrittenen Verordnung gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat. Da das Vereinigte Königreich dieser Stellungnahme nicht Folge leistete, hat die französische Regierung am 14. Juni 1978 den Gerichtshof angerufen.

3 Die Französische Republik trägt in erster Linie vor, die umstrittene Verordnung sei auf einem Gebiet, das in die Zuständigkeit der Gemeinschaft falle, unter Mißachtung der Anforderungen der Anlage VI zu der Entschließung erlassen worden, die der Rat in seinen Sitzungen vom 30. Oktober und 3. November 1976 angenommen hat. Nach dieser Entschließung könnten die Mitgliedstaaten bis zum Inkrafttreten geeigneter Gemeinschaftsvorschriften vorläufig einseitige Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände unter der Voraussetzung treffen, daß die Kommission zuvor konsultiert und um ihre Billigung nachgesucht worden sei. Da die Regierung des Vereinigten Königreichs diesen Anforderungen nicht nachgekommen sei, verstoße die erlassene Maßnahme gegen das Gemeinschaftsrecht. Hilfsweise trägt die französische Regierung vor, die in der umstrittenen Verordnung enthaltenen Maßnahmen seien unverhältnismäßig; die Verordnung stelle folglich keine angemessene Schutzmaßnahme dar.

4 Der Standpunkt der französischen Regierung ist von der Kommission unterstützt worden, die dem Verfahren als Streithelferin beigetreten ist. In ihren Ausführungen vor dem Gerichtshof hat die Kommission dargelegt, daß die Regierung des Vereinigten Königreichs auch gegen die Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung über alle geplanten Änderungen an der Fischereiregelung verstoßen habe, die den Mitgliedstaaten durch Artikel 3 der Verordnung Nr. 101/76 des Rates vom 19. Januar 1976 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft auferlegt worden sei. Außerdem hat die Kommission besonders hervorgehoben, daß die Anlage VI zur Haager Entschließung eine Konkretisierung der Mitwirkungspflicht darstelle, die allgemein in Artikel 5 EWG-Vertrag aufgestellt sei. Schließlich hat sie vorgetragen, die britischen Maßnahmen seien unverhältnismäßig, da sie einige spezifische Bedingungen insbesondere über die Beschränkung der Beifänge enthielten, die strenger ausgestaltet seien, als dies bei den Vorschlägen der Kommission für den Erlaß gemeinschaftlicher Bestimmungen auf diesem Gebiet der Fall sei.

5 Ohne den obligatorischen Charakter der Anlage VI zur Haager Entschließung zu bestreiten, hat die Regierung des Vereinigten Königreichs vorgetragen, die umstrittene Verordnung könne nicht als „einseitige" Maßnahme im Sinne dieser Entschließung gewertet werden, da sie zur Durchführung von Empfehlungen der im Rahmen des Londoner Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens vom 24. Januar 1959 (United Nations Treaty Series, Bd. 486, 1964, S. 159) eingesetzten Kommisson und insbesondere zur Durchführung des Artikels 13 dieses Übereinkommens erlassen worden sei. Dieser Artikel 13 sehe vor, daß „jeder Vertragsstaat ... in seinem Hoheitsgebiet in bezug auf seine eigenen Staatsangehörigen und Schiffe geeignete Maßnahmen [trifft], um die Anwendung der Bestimmungen dieses Übereinkommens und der für ihn verbindlich gewordenen Empfehlungen der Kommission sowie die Bestrafung von Zuwiderhandlungen gegen die genannten Bestimmungen und Empfehlungen sicherzustellen". Nach Ansicht der britischen Regierung ist die umstrittene Verordnung erlassen worden, um die Durchführung sämtlicher Empfehlungen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens, insbesondere der Empfehlung Nr. 2 über die Maschenweite der Netze in Verbindung mit der Empfehlung Nr. 5 über den Anteil der Beifänge bei der Industriefischerei, sicherzustellen. Deswegen habe die Verordnung nicht dem in der Anlage VI zur Haager Entschließung vorgesehenen Verfahren des abgestimmten Vorgehens unterworfen werden müssen. Was den Inhalt der Verordnung angeht, so hat die Regierung des Vereinigten Königreichs ausführlich die Berechtigung restriktiver Maßnahmen in bezug auf die Maschenweite der Netze und die Begrenzung der Beifänge dargelegt und vorgetragen, bei Verwendung engmaschiger Netze sei die Erhaltung der Fischbestände besonders gefährdet.

6 Wie die französische Regierung zu Recht ausgeführt hat, wurde die umstrittene Verordnung auf einem Gebiet erlassen, das der Zuständigkeit der Gemeinschaft unterliegt. Diese Zuständigkeit umfaßt alles, was im internen Bereich der Gemeinschaft wie auch in den Beziehungen zu Drittländern den Schutz der Fischbestände und die Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres betrifft. Diese Zuständigkeit beruht auf Artikel 3 Buchstabe d des Vertrages in Verbindung mit Artikel 38 ff. über die Landwirtschaft einschließlich des Anhangs II des Vertrages, der die Fischerei in die gemeinsame Agrarpolitik einbezieht. Später hat Artikel 102 der Akte über die Beitrittsbedingungen und die Anpassungen der Verträge die Zugehörigkeit der Erhaltungsmaßnahmen zum Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft ausdrücklich bekräftigt. Die Grundlagen einer gemeinsamen Fischereipolitik wurden durch die Verordnung Nr. 2141/70 des Rates vom 20. Oktober 1970 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft

(ABl. L 236, S. 1) und die Verordnung Nr. 2142/70 des Rates vom selben Tage über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (a.a.O., S. 5) gelegt. Nach der Erweiterung der Gemeinschaft wurden diese Verordnungen durch die Verordnungen Nr. 100/76 und Nr. 101/76 vom 19. Januar 1976 (ABl. L 20, S. 1 und 19) ersetzt. Der Gerichtshof hatte bereits Gelegenheit, die Tragweite dieser Vorschriften in seinen Urteilen vom 14. Juli 1976 in den verbundenen Rechtssachen 3, 4 und 6/76 *(Kramer u. a.,* Slg. 1976, 1279), vom 16. Februar 1978 in der Rechtssache 61/77 *(Kommission/Irland,* Slg. 1978, 417) und vom 3. Juli 1979 in den verbundenen Rechtssachen 185 bis 204/78 *(Van Dam u. a.)* zu betonen.

7 Somit ergibt sich, daß für die Inkraftsetzung der umstrittenen Verordnung alle einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts galten, soweit die Verordnung auf einem Gebiet erlassen wurde, das in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt. In diesem Zusammenhang ist besonders auf Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 101/76 hinzuweisen, nach denen alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten für die Ausübung der Fischerei in den ihrer Oberhoheit oder ihrer Gerichtsbarkeit unterliegenden Meeresgewässern sowie alle geplanten Änderungen an der darin festgelegten Fischereiregelung den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission mitgeteilt werden müssen. Außerdem ist auf die Anlage VI zur Haager Entschließung hinzuweisen, die folgendermaßen lautet:

„Bis zum Beginn der Anwendung der gemeinschaftlichen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände, die derzeit ausgearbeitet werden, treffen die Mitgliedstaaten keine einseitigen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände.

Sollte jedoch im Rahmen der internationalen Fischereikommissionen kein Einvernehmen für das Jahr 1977 erzielt werden und sollte es im Anschluß daran nicht möglich sein, unverzüglich autonome gemeinschaftliche Maßnahmen zu treffen, so könnten die Mitgliedstaaten vorsorglich in nicht diskriminierender Weise geeignete Maßnahmen zum Schutz der Fischbestände in den Fischereizonen treffen, die an ihre Küste grenzen.

Vor Ergreifen dieser Maßnahmen bemüht sich der betreffende Mitgliedstaat, die Billigung der Kommission zu erhalten, die in allen Phasen dieser Verfahren zu konsultieren ist.

Etwaige Maßnahmen dieser Art präjudizieren nicht die Leitlinien, die zur Durchführung der gemeinschaftlichen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände festgelegt werden."

8 Die Kommission hat zu Recht dargelegt, daß diese Entschließung auf dem besonderen Gebiet, für das sie gilt, die Mitwirkungspflichten konkretisiert, die die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag durch ihren Beitritt zur Gemeinschaft übernommen haben. Die Einhaltung dieser Pflichten ist in einer Lage, in der es sich aufgrund noch nicht gelöster Interessengegensätze als unmöglich erwiesen hat, eine gemeinsame Politik einzuführen, und auf einem Gebiet wie dem der Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres, auf dem brauchbare Ergebnisse nur dank der Mitwirkung aller Mitgliedstaaten erzielt werden können, ganz besonders notwendig.

9 Aus dem Vorstehenden folgt, daß der Erlaß von Erhaltungsmaßnahmen durch einen Mitgliedstaat den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission zuvor mitgeteilt werden muß und daß diese Maßnahmen insbesondere den Anforderungen der Anlage VI zur Haager Entschließung entsprechen müssen. Mit anderen Worten, beabsichtigt ein Mitgliedstaat, derartige Maßnahmen in Kraft zu setzen, so hat er sich zu bemühen, die Billigung der Kommission zu erhalten, die in allen Phasen des Verfahrens zu konsultieren ist.

10 Es ist unstreitig, daß diesen Anforderungen im vorliegenden Fall nicht entsprochen wurde. Die Regierung des Vereinigten Königreichs macht jedoch geltend, sie sei nicht verpflichtet gewesen, dieses Verfahren einzuhalten, da es nur für „einseitige" Maßnahmen gelte, die ein Mitgliedstaat zur Erhaltung der Fischbestände treffe. Die in der umstrittenen Verordnung enthaltenen Maßnahmen stellten aber keine „einseitigen" Maßnahmen dar, da sie getroffen worden seien, um im Bereich der Gerichtsbarkeit des Vereinigten Königreichs die Einhaltung der Verpflichtungen sicherzustellen, die sich für das Vereinigte Königreich aus dem Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen und den Empfehlungen dieses Übereinkommens ergäben.

11 Die Anlage VI zur Haager Entschließung, nach der „die Mitgliedstaaten keine einseitigen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände [treffen] — es sei denn, unter besonderen Umständen und unter Beachtung der dargelegten Anforderungen —, ist dahin zu verstehen, daß sie für alle Erhaltungsmaßnahmen gilt, die von den Mitgliedstaaten und nicht von den Gemeinschaftsbehörden getroffen werden. Die sich aus dieser Entschließung ergebende Konsultationspflicht umfaßt folglich auch die Maßnahmen, die ein Mitgliedstaat zur Erfüllung einer ihm auf diesem Gebiet obliegenden völkerrechtlichen Verpflichtung trifft. Diese Konsultation war im vorliegenden Fall um so mehr geboten, als feststeht, daß — wie von der französischen Regie-

rung und der Kommission vorgetragen und von der Regierung des Vereinigten Königreichs selbst eingeräumt worden ist — die in Frage stehende Verordnung zwar bestimmte Empfehlungen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens durchführt, daß sie aber auch in mancherlei Hinsicht über die Anforderungen dieser Empfehlungen hinausgeht.

12 Aus alldem ergibt sich, daß das Vereinigte Königreich dadurch, daß es die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission nicht zuvor über die getroffene Maßnahme unterrichtet und sich nicht bemüht hat, die Billigung der Kommission zu erhalten, gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 5 EWG-Vertrag, aus der Anlage VI zur Haager Entschließung und aus Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 101/76 verstoßen hat.

13 Angesichts dieser Feststellung braucht das Hilfsvorbringen der französischen Regierung, die dem Rechtsstreit zugrunde liegenden Maßnahmen seien unverhältnismäßig, nicht mehr geprüft zu werden.

Kosten

14 Nach Artikel 69 § 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Vereinigte Königreich mit seinem Vorbringen unterlegen ist, ist es zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen, daß es am 1. April 1977 die „Fishing Nets (North-East Atlantic) Order 1977" in Kraft gesetzt hat.**

2. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland wird verurteilt, die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 4. Oktober 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 11. SEPTEMBER 1979

Herr Präsident,
meine Herren Richter,

Am 9. März 1977 ist im Vereinigten Königreich die „Fishing Nets (North-East Atlantic) Order 1977" erlassen worden. Diese zum Schutz bestimmter Fischarten ergangene, am 1. April 1977 in Kraft getretene Verordnung enthält Vorschriften über die Maschengröße von Fangnetzen, die für bestimmte Fischarten verwendet werden dürfen, und über den Umfang sogenannter Beifänge, nämlich von Fängen an sich geschützter Fische, die unbeabsichtigt beim Fang zugelassener Arten mit zugelassenen Netzen mitgegriffen werden.

Gegen diese Bestimmungen hat im Herbst 1977 die „Cap Caval", ein französisches Schiff, verstoßen, das in englischen Hoheitsgewässern anscheinend vor allem den Fang von Langustinen betrieb. Weil es Netze benutzte, deren Maschen nicht den Normen entsprachen — an Bord befanden sich lediglich kleinmaschige Netze —, und weil die Grenzen für zulässige Beifänge überschritten worden waren — sie machten nach den Schätzungen des Kapitäns 61 % des Gesamtfanges aus, während nach der erwähnten britischen Verordnung nur 20 % zulässig sind —, wurde das Schiff am Rande eines Langustinenfanggebietes aufgebracht und der Eigentümer von einem britischen Gericht zu einer Geldstrafe verurteilt.

Dies veranlaßte die französische Regierung, nach deren Ansicht die britische Verordnung aus verschiedenen Gründen, auf die ich nachher zu sprechen kommen werde, mit dem Gemeinschaftsrecht nicht zu vereinbaren ist, ein Verfahren gemäß Artikel 170 des EWG-Vertrags