In den verbundenen Rechtssachen 180 und 266/80

betreffend dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von der französischen Cour de cassation in dem bei dieser anhängigen Strafverfahren gegen

JOSÉ CRUJEIRAS TOME (Rechtssache 180/80)

und vom Tribunal de grande instance Saint-Nazaire in dem bei diesem anhängigen Strafverfahren gegen

ANTON YURRITA (Rechtssache 266/80)

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnungen des Rates zur Festlegung von Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände gegenüber Schiffen, die die Flagge Spaniens führen,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten G. Bosco, A. Touffait und O. Due, der Richter P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros und F. Grévisse,

Generalanwalt: F. Capotorti
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Der Sachverhalt der Ausgangsverfahren läßt sich wie folgt zusammenfassen:

a) Rechtssache 180/80

Aus den Akten geht hervor, daß der in San Sebastian unter der Nummer SS 1-2322 registrierte spanische Trawler „Uricen Uno" am 16. September 1978 in der jenseits der 12-Meilen-Grenze liegenden, 188 Meilen breiten französischen Wirtschaftszone, die durch das aufgrund des Gesetzes Nr. 76-655 vom 16. Juli 1976 erlassene Dekret Nr. 77-130 vom 11. Februar 1977 geschaffen wurde, beim Fischen überrascht wurde.

Da der Kapitän des Schiffes, Herr Crujeiras Tome, einräumte, nicht, wie es die geltende gemeinschaftsrechtliche Regelung vorschreibt, im Besitz einer gültigen Lizenz zu sein, wurde durch Urteil des Tribunal de grande instance Lorient wegen Verstoßes gegen die Regelung über die Fischerei in der französischen Wirtschaftszone gegen ihn eine Geldstrafe von 4 000 FF verhängt sowie die Einziehung des Steerts (Fangbeutels) seines Schleppnetzes und des Erlöses aus seinem Fanggut angeordnet.

b) Rechtssache 266/80

Gegen Herrn Yurrita, den Kapitän des unter dem Kennzeichen „B.I. 4.22 Ondarroa" registrierten spanischen Trawlers „Ondarrutarra", ist beim Tribunal de grande instance Saint-Nazaire ein Strafverfahren anhängig, weil er am 17. Oktober 1980 ohne Lizenz in der jenseits der 12-Meilen-Grenze liegenden, 188 Meilen breiten französischen Wirtschaftszone gefischt haben soll.

2. Die in Verordnungen und Übereinkommen enthaltenen einschlägigen Vorschriften lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) Die gemeinschaftsrechtliche Fischereiregelung für die Flagge Spaniens führende Schiffe

Gemäß der Entschließung des Rates vom 3. November 1976 über bestimmte externe Aspekte der Schaffung einer 200-Meilen-Fischereizone in der Gemeinschaft ab 1. Januar 1977 (ABl. C 105, 1981, S. 1) haben die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ihre jeweilige Fischereizone mit Wirkung vom 1. Januar 1977 auf 200 Meilen vor ihren Küsten an der Nordsee und am Nordatlantik ausgedehnt. Seitdem unterliegt die Nutzung der Fischbestände in diesen Gebieten durch die Fischereifahrzeuge dritter Länder einer Reihe von Übergangsmaßnahmen der Gemeinschaft für jedes der betroffenen Länder. Diese Maßnahmen wurden für die Zeit bis zum Abschluß von Rahmenabkommen über die Fischerei zwischen der Gemeinschaft und den genannten Drittländern getroffen.

Für Schiffe, die die Flagge Spaniens führen, wurde die einschlägige Regelung zunächst durch die Verordnung Nr. 373/77 des Rates vom 24. Februar 1977 (ABl. L 53, 1977, S. 1) getroffen; in der Folge wurde diese in ihrer Geltungsdauer verlängert und geändert.

Die Regelung, die für den in der Rechtssache 180/80 fraglichen Zeitraum galt, findet sich in der Verordnung Nr. 341/78 des Rates vom 20. Februar 1978 zur Festlegung von Übergangsmaßnahmen für die Zeit vom 21. Februar bis zum 31. Mai 1978 zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände gegenüber Schiffen, die die Flagge Spaniens führen (ABl. L 49, 1978, S. 1). Diese Verordnung wurde zuletzt mit der Verordnung Nr. 1744/78 des Rates vom 24. Juli 1978 (ABl. L 203, 1978, S. 1) verlängert, und zwar bis zum 30. September 1978.

Artikel 2 der Verordnung Nr. 341/78 lautet wie folgt:

„(1) Die Ausübung der Fischerei wird von einer Lizenz, die im Namen der Gemeinschaft von der Kommission ausgestellt wird, sowie von der Einhaltung der Erhaltungs- und Überwachungsbestimmungen sowie anderen Vorschriften abhängig gemacht, die für die Fischerei in den Zonen nach Artikel 1 gelten.

(2) Die Fangquoten, die Anzahl der Lizenzen, die Schiffen unter spanischer Flagge erteilt werden können, sowie die Höchstzahl der mit einer Lizenz versehenen Schiffe, die gleichzeitig in einer bestimmten Zone fischen dürfen, sind im Anhang festgelegt."

Die Regelung, die für den in der Rechtssache 266/80 fraglichen Zeitraum galt, ist niedergelegt in der Verordnung Nr. 1719/80 des Rates vom 30. Juni 1980 zur Festlegung von Übergangsmaßnahmen für das Jahr 1980 zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände gegenüber Schiffen, die die Flagge Spaniens führen (ABl. L 168, 1980, S. 27).

Nach den Begründungserwägungen dieser Verordnung haben zwischen der Gemeinschaft und Spanien gemäß dem Verfahren, das in dem am 15. April 1980 von der Gemeinschaft und Spanien unterzeichneten Fischereirahmenabkommen vorgesehen ist, Konsultationen über die Bedingungen für die Ausübung der Fischerei durch Fischereifahrzeuge einer Partei in der Fischereizone der jeweils anderen Partei während des Jahres 1980 stattgefunden und hat sich die Delegation der Gemeinschaft zum Abschluß dieser Konsultationen verpflichtet, ihren Behörden zu empfehlen, für diesen Zeitraum bestimmte Maßnahmen zur Genehmigung der Ausübung der Fischerei durch spanische Schiffe in den Fischereizonen der Mitgliedstaaten zu erlassen, für die die gemeinschaftliche Fischereiregelung gilt.

Die Artikel 1 und 2 der Verordnung Nr. 1719/80 lauten:

Artikel 1

„Schiffe unter spanischer Flagge dürfen in der Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 1980 in den 200-Meilen-Fischereizonen der Mitgliedstaaten, für die die gemeinschaftliche Fischereiregelung gilt, nur die in Anhang I genannten Fänge bis zu den dort aufgeführten Mengen und entsprechend den Bedingungen dieser Verordnung tätigen."

Artikel 2

„(1) Die Ausübung der Fischerei wird davon abhängig gemacht, daß eine im Namen der Gemeinschaft von der Kommission ausgestellte Lizenz an Bord mitgeführt wird und daß die Erhaltungs- und Überwachungsmaßnahmen sowie die übri-

gen Vorschriften, die für die Fischereitätigkeiten in den Zonen gemäß Artikel 1 gelten, eingehalten werden.

(2) Die Anzahl Lizenzen, die an Schiffe unter spanischer Flagge erteilt werden können, ist in Anhang I Nummer 3 festgelegt."

b) In Übereinkommen und Abkommen enthaltene Bestimmungen

Der Zweck des Genfer Übereinkommens über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See vom 29. April 1958 (U.N. Treaty Series Bd. 559, S. 285, Nr. 8164) soll nach ihrer Präambel die Probleme, die die Erhaltung der der Genfer des Raubbaus ausgesetzten lebenden Schätze der Hohen See aufwirft, im Wege internationaler Zusammenarbeit lösen. Es enthält u.a. folgende Bestimmungen:

Artikel 1

„(1) Alle Staaten können für ihre Staatszugehörigen das Recht in Anspruch nehmen, Fischerei auf der Hohen See zu betreiben; dies gilt vorbehaltlich a) ihrer vertraglichen Verpflichtungen, b) der in diesem Übereinkommen vorgesehenen Interessen und Rechte der Küstenstaaten und c) der Bestimmungen der folgenden Artikel über die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See.

(2) Jeder Staat ist verpflichtet, von sich aus oder im Zusammenwirken mit anderen Staaten hinsichtlich seiner Staatszugehörigen die erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See zu treffen."

Artikel 6 Absatz 1

„Jeder Küstenstaat hat ein besonderes Interesse daran, die Ergiebigkeit der lebenden Meeresschätze in jeder an sein Küstenmeer grenzenden Zone der Hohen See zu erhalten."

Artikel 7 Absätze 1 und 2

„(1) Im Hinblick auf Artikel 6 Absatz 1 kann jeder Küstenstaat zur Erhaltung der Ergiebigkeit der lebenden Meeresschätze einseitig geeignete Maßnahmen zur Erhaltung jedes Bestandes an Fischen oder sonstigen Meeresschätzen in jedem an sein Küstenmeer grenzenden Gebiet der Hohen See treffen, wenn diesbezügliche Verhandlungen mit den anderen betroffenen Staaten binnen sechs Monaten nicht zu einer Einigung geführt haben.

(2) Die von dem Küstenstaat gemäß Absatz 1 getroffenen Maßnahmen gelten gegenüber anderen Staaten nur unter der Voraussetzung,

a) daß nach den vorhandenen Kenntnissen über die Fischerei die Anwendung von Erhaltungsmaßnahmen dringend erforderlich ist,

b) daß diese Maßnahmen auf entsprechenden wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen und

c) daß durch die Maßnahmen ausländische Fischer weder rechtlich noch tatsächlich diskriminiert werden."

Dieses Übereinkommen wurde von Frankreich 1970 und von Spanien 1971 ratifiziert.

Im Londoner Fischereiübereinkommen vom 9. März 1964 (U.N. Treaty Series Bd. 581, S. 57, Nr. 8432) sind die gemeinsamen Elemente einer Regelung der Fischerei innerhalb der von der Basislinie aus gemessenen Sechsmeilenzone und innerhalb der Zone zwischen 6 und 12 Meilen von der Basislinie aus gemessen festgelegt.

Jede Vertragspartei erkennt das Recht jeder anderen Vertragspartei an, die in dem Übereinkommen bezeichnete Fischereiregelung einzuführen (Artikel 1 Absatz 1). Die Artikel 2, 3 und 5 des Übereinkommens lauten wie folgt:

Artikel 2

„Der Küstenstaat hat innerhalb der von der Basislinie seines Küstenmeeres aus gemessenen Sechsmeilenzone das ausschließliche Recht zu fischen und die ausschließliche Hoheitsgewalt in Fischereiangelegenheiten."

Artikel 3

„Innerhalb der Zone zwischen sechs und zwölf Meilen von der Basislinie des Küstenmeeres aus gemessen darf das Recht zu fischen nur vom Küstenstaat und von denjenigen anderen Vertragsparteien ausgeübt werden, deren Fischereifahrzeuge dort gewohnheitsmäßig zwischen dem 1. Januar 1953 und dem 31. Dezember 1962 gefischt haben."

Artikel 5

„(1) Innerhalb der in Artikel 3 bezeichneten Zone ist der Küstenstaat befugt, Vorschriften für die Fischerei zu erlassen und diesen — einschließlich der Vorschriften zur Durchführung international vereinbarter Erhaltungsmaßnahmen — Geltung zu verschaffen, sofern dadurch Fischereifahrzeuge anderer Vertragsparteien, die nach Maßgabe der Artikel 3 und 4 fischen, weder rechtlich noch tatsächlich diskriminiert werden.

(2) Vor Erlaß dieser Vorschriften unterrichtet der Küstenstaat die anderen betroffenen Vertragsparteien und konsultiert sie, falls sie es wünschen."

Nach Artikel 10 des Übereinkommens steht dieses u. a. der Beibehaltung oder Einführung einer Sonderregelung in Fischereiangelegenheiten zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht entgegen.

Frankreich und Spanien haben das Übereinkommen im Jahr 1965 ratifiziert.

Im Rahmen der nachbarlichen Vereinbarungen, die in Artikel 9 Absatz 2 des Londoner Übereinkommens vorgesehen sind, haben Frankreich und Spanien durch einen Notenwechsel vom 20. März 1967 ein allgemeines Fischereiabkommen geschlossen. Bezüglich der Rechte der spanischen Fischer, in den der französischen Hoheitsgewalt unterliegenden Gewässern zu fischen, sieht dieses Abkommen in Abschnitt I Buchstabe b u. a. folgendes vor:

„Innerhalb der Zone zwischen 6 und 12 Meilen vor den französischen Küsten sind die spanischen Staatsangehörigen auf Dauer in folgendem Umfang zu fischen berechtigt:

— an der Atlantikküste zwischen der Bidassoa-Mündung bis zum Breitengrad der Nordspitze von Belle-Ile: alle Arten;

..."

Nachdem die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ihre Fischereizonen zum 1. Januar 1977 auf 200 Meilen ausgedehnt hatten, nahm die Kommission eine Reihe von Verhandlungen über Fischereiabkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern, darunter Spanien, auf. Ein Abkommen mit Spanien wurde am 23. September 1978 paraphiert und am 15. April 1980 unterzeichnet. Dieses Abkommen wurde im Namen der Gemeinschaft durch die Verordnung Nr. 3062/80 des Rates vom 25. November 1980 über den Abschluß des Fischereiabkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Regierung Spaniens (ABl. L 322, 1980, S. 3) genehmigt. Nachdem in Spanien das Ra-

tifizierungsverfahren abgeschlossen war, trat es am 22. Mai 1981 in Kraft.

Nach Artikel 12 wird das Abkommen bis zu seinem Inkrafttreten vom Tag seiner Unterzeichnung an vorläufig angewendet.

Die Artikel 2, 3 und 4 des Abkommens lauten:

Artikel 2

„Jede Partei gewährt den Fischereifahrzeugen der anderen Partei nach Maßgabe der folgenden Artikel Zugang zu der ihrer Gerichtsbarkeit unterliegenden Fischereizone."

Artikel 3

„(1) Jede Partei bestimmt jährlich für die ihrer Gerichtsbarkeit unterliegende Fischereizone vorbehaltlich etwaiger nowendiger Änderungen infolge unvorhersehbarer Umstände und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit einer rationellen Bewirtschaftung der lebenden Meeresschätze

a) das Gesamtvolumen der zulässigen Fänge aus Einzelbeständen oder Gruppen von Beständen, wobei sie die jeweils sichersten wissenschaftlichen Daten, den Zusammenhang der Bestände untereinander, die Arbeit der einschlägigen internationalen Organisationen und alle sonstigen sachdienlichen Faktoren berücksichtigt;

b) nach angemessenen gegenseitigen Konsultationen das Volumen der den Fischereifahrzeugen der anderen Partei zugestandenen Fänge sowie die Zonen, in denen diese Fänge getätigt werden dürfen. Beide Parteien setzen sich zum Ziel, ein befriedigendes Gleichgewicht der Fangmöglichkeiten jeder Partei in der der Gerichtsbarkeit der jeweils anderen Partei unterliegenden Fischereizone herzustellen.

Bei der Festlegung dieser Fangmöglichkeiten berücksichtigen beide Parteien

i) die Zweckmäßigkeit, die herkömmlichen Merkmale der Fischereitätigkeit in den Küstengrenzzonen zu erhalten;

ii) die Notwendigkeit, etwaige Schwierigkeiten einer Partei, deren Fangmöglichkeiten im Laufe der Herstellung des vorerwähnten Gleichgewichts eingeschränkt werden, so gering wie möglich zu halten;

iii) alle sonstigen sachdienlichen Faktoren.

(2) Jede Partei kann zur Erhaltung und rationellen Bewirtschaftung der Meeresschätze in der ihrer Gerichtsbarkeit unterliegenden Fischereizone alle sonstigen Maßnahmen treffen. Die im Anschluß an die jährliche Festsetzung der Fangmöglichkeiten der anderen Partei getroffenen Maßnahmen dürfen die tatsächliche Ausübung der Fischerei nicht in Frage stellen."

Artikel 4

„Jede Partei kann beschließen, daß die Ausübung der Fischereitätigkeit in der ihrer Gerichtsbarkeit unterliegenden Fischereizone durch Fischereifahrzeuge der anderen Partei lizenzpflichtig ist.

Die zuständigen Behörden jeder Partei teilen der anderen Partei den Namen, die Registriernummer und die sonstigen zweckdienlichen Merkmale der Fischereifahrzeuge mit, für welche die Fanggenehmigung für die Fischereizone der anderen Partei beantragt wird. Diese Bestimmung gilt auch für jedes Seefahr-

zeug, das einem Fischereifahrzeug bei der Durchführung von Aufgaben in unmittelbarem Zusammenhang mit der Fangtätigkeit des betreffenden Seefahrzeugs hilft oder beisteht. Die zweite Partei erteilt Lizenzen in Übereinstimmung mit den gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b zugestandenen Fangmöglichkeiten."

c) Die einschlägigen französischen Rechtsvorschriften

Die in beiden Rechtssachen einschlägigen französischen Rechtsvorschriften sind in dem aufgrund des Gesetzes Nr. 76-655 vom 16. Juli 1976 erlassenen Dekret Nr. 77-130 vom 11. Februar 1977 enthalten. Durch dieses Dekret wurde vor den Nordsee-, Ärmelkanal- und Atlantikküsten des Hoheitsgebiets der Französischen Republik eine Wirtschaftszone geschaffen, die sich von der Außenlinie der Küstengewässer bis 188 Meilen jenseits dieser Linie erstreckt und von der französisch-belgischen bis zur französisch-spanischen Grenze reicht.

Artikel 2 des Dekrets lautet:

„Vorbehaltlich der Bestimmungen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der zu seiner Durchführung erlassenen Rechtsvorschriften ist es ausländischen Schiffen innerhalb der oben genannten Wirtschaftszone gemäß dem Gesetz vom 1. März 1888 in der jeweils neuesten Fassung verboten zu fischen.

Abweichend hiervon können bestimmten ausländischen Schiffen jedoch unter den Voraussetzungen, die im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in den zu seiner Durchführung erlassenen Rechtsvorschriften, in internationalen Verträgen und im innerstaatlichen französischen Recht vorgesehen sind, Fanglizenzen ausgestellt werden."

In Artikel 3 sind die anwendbaren Sanktionen festgelegt.

3. Zur Rechtssache 180/80 ist zu bemerken, daß die Cour d'appel Rennes auf die Berufung des Angeklagten durch Urteil vom 11. Juli 1979 das Urteil des Tribunal de grande instance Lorient bestätigte und die Geldstrafe auf 15 000 FF erhöhte. Die Cour d'appel wies das auf eine Extrapolation aus den Bestimmungen des Londoner Übereinkommens vom 9. März 1964 und des französisch-spanischen Abkommens vom 20. März 1967 über die Zone zwischen 6 und 12 Meilen gestützte Verteidigungsvorbringen mit der Begründung zurück, durch die Schaffung von Wirtschaftszonen jenseits der 12-Meilen-Grenze sei keineswegs die durch das Londoner Übereinkommen geschaffene vorbehaltene Zone ausgedehnt worden.

Vor der Cour d'appel hatte Herr Crujeiras Tome auch geltend gemacht, nach dem Genfer Übereinkommen vom 29. April 1958 dürften einseitige Maßnahmen nicht ohne vorherige Abstimmung erlassen werden und keinen diskriminierenden Charakter haben; daher könnten ihm die Gemeinschaftsverordnungen, durch die die Ausübung der Fischerei durch spanische Staatsangehörige von verschiedenen Voraussetzungen, darunter der Erteilung einer Lizenz, abhängig gemacht werde, nicht entgegengehalten werden. Die Cour d'appel wies dieses Vorbringen mit der Begründung zurück, daß sich neues Gewohnheitsrecht entwikkelt habe und das auf dem Genfer Übereinkommen beruhende Recht durch die allgemeine Praxis der 188 Meilen breiten ausschließlichen Wirtschafts- oder Fischereizonen außer Kraft gesetzt worden sei. Schließlich vertrat die Cour d'appel die Ansicht, die spanischen Fischer und der spanische Staat hätten durch die Hinnahme des durch die gemeinschafts-

rechtliche Regelung geschaffenen Lizenzsystems selbst die Existenz der französischen Wirtschaftszone anerkannt, die von der EWG, was die Fischerei angehe, lediglich verwaltet werde.

Die Cour de cassation, bei der der Angeklagte Rechtsmittel eingelegt hatte, stellte zunächst fest, daß es den örtlichen Gerichten nicht zustehe, über die Fortgeltung eines nicht gekündigten völkerrechtlichen Vertrags zu entscheiden. Sodann vertrat es die Ansicht, daß in der Verhandlung vor der Cour d'appel ernsthafte Zweifel daran aufgetreten seien,

„ob die Verordnungen des Rates zur Festlegung von Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände gegenüber Schiffen, die die Flagge Spaniens führen, soweit durch sie die Ausübung der Fischerei durch spanische Staatsangehörige in der durch das Dekret Nr. 77-130 vom 11. Februar 1977 geschaffenen Wirtschaftszone von bestimmten Voraussetzungen abhängig gemacht wurde, im Hinblick auf ältere völkerrechtliche Verpflichtungen gültig sind und bejahendenfalls spanischen Staatsangehörigen entgegengehalten werden können".

Mit Urteil vom 7. Juli 1980 hat die Cour de cassation beschlossen, diese Frage nach Artikel 177 EWG-Vertrag dem Gerichtshof vorzulegen.

Was die Rechtssache 266/80 angeht, so hat das Tribunal de grande instance Saint-Nazaire mit Urteil vom 24. Oktober 1980 dem Gerichtshof dieselbe Frage vorgelegt.

4. Das Vorlageurteil der Cour de casstion vom 7. Juli 1980 ist am 25. August 1980 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Das Vorlageurteil des Tribunal de grande instance Saint-Nazaire vom 24. Oktober 1980 ist am 1. Dezember 1980 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen eingereicht: In der Rechtssache 180/80 der Angeklagte im Ausgangsverfahren, Herr Crujeiras Tome, vertreten durch die Rechtsanwälte M. Sabas, Lorient, und J. Tournaire, Bayonne, sowie in beiden Rechtssachen die Regierung der Französischen Republik, vertreten durch den Direktor für juristische Angelegenheiten im Außenministerium Gilbert Guillaume als Bevollmächtigten, die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch R. D. Munrow vom Treasury Solicitor's Department als Bevollmächtigten, der Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Daniel Vignes, Direktor im Juristischen Dienst des Rates, als Bevollmächtigten im Beistand von Aidan Larkin, Verwaltungsrat im Juristischen Dienst des Rates, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Jacques Bourgeois als Bevollmächtigten im Beistand von François Lamoureux vom Justistischen Dienst der Kommission.

Mit Beschluß vom 8. April 1981 hat der Gerichtshof die Rechtssachen 180/80 und 266/80 zu gemeinsamer mündlicher Verhandlung und Entscheidung verbunden.

Auf Bericht des Berichterstatters hat der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Zusammenfassung der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen

Der *Angeklagte im Ausgangsverfahren in der Rechtssache 180/80, Herr Crujeiras*

Tome, macht zunächst Ausführungen zu dem Widerspruch, der seiner Ansicht nach zwischen den Gemeinschaftsverordnungen zur Festlegung von Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände gegenüber Schiffen, die die Flagge Spaniens führen, einerseits und bestimmten Vorschriften des Londoner Fischereiübereinkommens vom 9. März 1964, des französisch-spanischen Abkommens vom 20. März 1967 und des Genfer Übereinkommens vom 29. April 1958 über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See andererseits besteht.

Er trägt vor, die genannten Gemeinschaftsverordnungen verstießen dadurch, daß durch sie ausschließlich spanische Staatsangehörige einseitig einer restriktiven Regelung unterworfen seien, gegen den durch das Londoner und durch das Genfer Übereinkommen aufgestellten Grundsatz der Nichtdiskriminierung und gegen die im französisch-spanischen Abkommen verbriefte Freiheit des Fischfangs. Herr Crujeiras Tome bezieht sich dabei u. a.

— auf Artikel 7 des Genfer Übereinkommens, wonach der Küstenstaat einseitig Erhaltungsmaßnahmen nur treffen dürfe, sofern dadurch „ausländische Fischer weder rechtlich noch tatsächlich diskriminiert" würden, und

— auf Artikel 5 des Londoner Übereinkommens, wonach vor allem in der Zone zwischen 6 und 12 Meilen jede rechtliche oder tatsächliche Diskriminierung der Schiffe anderer Vertragsparteien, die nach Maßgabe der Artikel 3 und 4 fischten, verboten sei.

Außerdem verweist er darauf, daß den spanischen Fischern in Abschnitt I Buchstabe b des französisch-spanischen Abkommens auf Dauer das Recht eingeräumt worden sei, in der Zone zwischen 6 und 12 Meilen vor den französischen Küsten nach allen Fischarten zu fischen.

Dieser Normenkonflikt sei gemäß dem allgemeinen Grundsatz des Rechts der Verträge zu lösen, der in Artikel 30 Absatz 4 Buchstabe b der Wiener Konvention vom Jahre 1969 niedergelegt sei und der auch durch Artikel 234 EWG-Vertrag anerkannt werde, wo es heiße:

„Die Rechte und Pflichten aus Übereinkünften, die vor Inkrafttreten dieses Vertrages zwischen einem oder mehreren Mitgliedsstaaten einerseits und einem oder mehreren dritten Ländern andererseits geschlossen wurden, werden durch diesen Vertrag nicht berührt."

Nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 14. Oktober 1980 in der Rechtssache 812/79 (Strafverfahren gegen Burgoa, noch nicht veröffentlicht) seien die Gemeinschaftsorgane verpflichtet, den betroffenen Mitgliedstaat bei der Erfüllung älterer Pflichten nicht zu behindern. Wie sich u. a. aus einer Note des Juristischen Dienstes des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 15. Juli 1977 ergebe, auf die vor der Cour de cassation Bezug genommen worden sei, gelte dieser Grundsatz auch für abgeleitetes Recht. Das Übereinkommen vom 9. März 1964 und das Abkommen vom 20. März 1967 seien vor Inkrafttreten der strittigen Gemeinschaftsverordnungen geschlossen worden und könnten daher durch diese nicht berührt werden. Auch sei das Verfahren, das in den Übergangsverordnungen angewandt worden sei, denen die spanischen Staatsangehörigen einseitig unterworfen worden seien, kein geeignetes Mittel, um den genannten Normenkonflikt zu beseitigen. Dieser Konflikt könne nur durch zweiseitige Verhandlungen zwischen Frankreich und Spanien vermieden werden.

Zur Natur der den spanischen Fischern auferlegten Beschränkungen führt Herr

Crujeiras Tome zunächst aus, nach den seit 1977 erlassenen Gemeinschaftsverordnungen seien spanische Schiffe in der Zone zwischen 6 und 12 Meilen nur zu fischen berechtigt, wenn jedem einzelnen von ihnen eine befristete Lizenz erteilt worden sei — derartige Lizenzen stelle die Kommission in restriktiver Weise einseitig für ein bestimmtes Gebiet aus — und wenn bestimmte Gesamtquoten streng eingehalten würden. Damit sei die gemeinschaftsrechtliche Regelung mit dem den spanischen Fischern durch das französisch-spanische Abkommen eingeräumten Recht unvereinbar, in der dort genannten Zone auf Dauer frei nach allen Fischarten zu fischen.

Weiter führt Herr Crujeiras Tome aus, die gemeinschaftsrechtliche Regelung verstoße insofern gegen den in Artikel 5 des Londoner Übereinkommens niedergelegten Grundsatz der Nichtdiskriminierung, als sie ausschließlich für spanische Staatsangehörige gelte. Denn die Quotenregelung, der die spanischen Fischer unterworfen worden seien, werde auf französische Schiffe nicht oder jedenfalls nicht in gleicher Weise angewandt. Außerdem unterlägen der Kontrolle vor dem Fang durch ein Lizenzsystem nicht alle Fischer in derselben Zone, sondern ausschließlich die spanischen Fischer. Eine nachträgliche Überwachung der von den Schiffen der Mitgliedstaaten erzielten Fänge sei in der Gemeinschaft erst durch die Verordnung Nr. 753/80 des Rates vom 26. März 1980 betreffend die Modalitäten für die Aufzeichnung und Übermittlung der Angaben über die von Fischereifahrzeugen der Mitgliedstaaten getätigten Fänge (ABl. L 84, 1980, S. 33) eingeführt worden. Schließlich stelle jede der verschiedenen Modalitäten der Anwendung des Lizenzsystems für die spanischen Fischer eine Beschränkung dar, der die französischen Fischer selbst bei der nachträglichen Überwachung der Anlandungen nicht unterworfen seien.

Somit würden gleiche Fälle unter Verstoß gegen das Londoner Übereinkommen ungleich behandelt. Die einzige Ausnahme von dem in Artikel 5 des Übereinkommens niedergelegten Grundsatz der Nichtdiskriminierung stelle nämlich Artikel 11 des Übereinkommens dar, wonach ein Küstenstaat unter bestimmten Voraussetzungen bestimmte Gebiete zugunsten der örtlichen Bevölkerung von der vollen Anwendung der Artikel 3 und 4 ausschließen könne. Artikel 10 des Übereinkommens, wonach zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft eine Sonderregelung geschaffen werden könne, habe nicht den Zweck, den Küstenstaat oder seinen Rechtsnachfolger zur Verdrängung der durch das Übereinkommen geschützten Schiffe aus ihren herkömmlichen Fanggebieten zu ermächtigen, sondern wolle lediglich die Möglichkeit schaffen, den Schiffen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, die sich nicht auf historische Rechte im Sinne von Artikel 3 des Übereinkommens berufen könnten, den Zugang zu dem fraglichen Gebiet zu eröffnen.

Zum räumlichen Geltungsbereich der genannten völkerrechtlichen Verträge vertritt Herr Crujeiras Tome die Ansicht, diese Verträge seien nicht nur in der Zone zwischen 6 und 12 Meilen, auf die sie sich ausdrücklich bezögen, sondern nach ihrem Sinn und Zweck und im Hinblick auf ihre praktische Wirksamkeit auch in der ausschließlichen Wirtschaftszone zwischen 12 und 200 Meilen anzuwenden.

In diesem Zusammenhang verweist er auf das Gesetz vom 24. Dezember 1971, wonach „die französischen Küstengewässer sich bis zu der Grenze erstrecken, die im Abstand von 12 Seemeilen von der Basislinie verläuft". Die französische Wirtschaftszone, die sich nach dem Ge-

setz Nr. 76-655 vom 16. Juli 1976 und dem Dekret Nr. 77-130 vom 11. Februar 1977 „von der Außenlinie der Küstengewässer bis zu 188 Meilen jenseits dieser Linie" erstrecke, gehöre also zu der „an sein [des Küstenstaats] Küstenmeer grenzenden Zone der Hohen See", von der Artikel 7 des Genfer Übereinkommens vom 29. April 1958 spreche.

Daraus folge, daß diese Vorschrift, wonach der Küstenstaat geeignete Erhaltungsmaßnahmen nur treffen dürfe, sofern dadurch ausländische Fischer nicht diskriminiert würden, gerade in der französischen Wirtschaftszone anwendbar sei.

Das Londoner Übereinkommen vom 9. März 1964 habe das Genfer Übereinkommen hinsichtlich des den Staatsangehörigen der Unterzeichnerländer kraft gewohnheitsmäßig betriebener Fischerei zustehenden Rechts zu fischen ergänzt und präzisiert. Es gelte daher in der Zone zwischen 6 Meilen und der Hohen See, insbesondere in der Zone zwischen 12 und 200 Meilen, wo die spanischen Fischer seit jeher auf gewohnheitsmäßig betriebene Fischerei beruhende Fischereirechte ausgeübt hätten.

Gleiches treffe auch für das französisch-spanische Abkommen vom 20. März 1967 zu. In der Präambel dieses Abkommens sei ausdrücklich von einer Ausdehnung der vorbehaltenen Fischereizonen auf 12 Meilen die Rede, wie sie Frankreich dann durch Dekret vom 7. Juni 1967 vorgenommen habe. Die 12-Meilen-Grenze, von der in dem Abkommen ausgegangen werde, sei eine obsolete Grenze, jenseits deren die für beide Seiten bestehenden Rechte dennoch wohlerworbene Rechte seien, weil sie auf der Anerkennung der Fischereigewohnheiten durch Abschnitt V des Abkommens beruhten.

Was den zeitlichen Geltungsbereich der genannten völkerrechtlichen Verträge angeht, betont Herr Crujeiras Tome, diese Verträge seien nicht ausgelaufen und weder außer Kraft gesetzt noch gekündigt worden. Zwar hätten sich die Verhältnisse seit 1958 unbestreitbar gewandelt, die eingetretenen Veränderungen rechtfertigten aber nicht die Berufung auf die „clausula rebus sic stantibus" und könnten mit Sicherheit den in diesen Verträgen niedergelegten Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der gegenseitigen Abstimmung keinen Abbruch tun.

Aufgrund dieser Darlegungen vertritt Herr Crujeiras Tome die Ansicht, die Gemeinschaftsverordnungen zur Festlegung von Übergangsmaßnahmen für die Fischerei seien ungültig oder jedenfalls in der Zone zwischen 6 und 12 Meilen gegenüber den spanischen Fischern nicht anwendbar.

Schließlich fügt er hinzu, soweit die genannten Verordnungen für gültig erachtet würden, sei der Gerichtshof nicht für die Entscheidung über die Frage zuständig, ob sie spanischen Staatsangehörigen entgegengehalten werden könnten, da der Gerichtshof sonst völkerrechtliche Bestimmungen auslegen müßte, die für die Mitgliedstaaten Bindungen außerhalb des gemeinschaftsrechtlichen Bereichs schüfen (vgl. Urteil vom 27. November 1973 in der Rechtssache 130/73, Vandeweghe, Slg. 1973, 1329).

Die *französische Regierung* trägt zunächst vor, trotz der im Vorlageurteil getroffenen Unterscheidung zwischen der Gültigkeit der betreffenden Gemeinschaftsverordnung und der Frage, ob Sie den Betroffenen entgegengehalten werden könnten, gehe es im wesentlichen darum, ob die Verordnungen unter Berücksichtigung der Rechte der Betroffenen aus geltenden Verträgen rechtlich von Bestand seien und daher die Grundlage für Strafverfolgungsmaßnahmen bilden könnten.

Sodann bemerkt die französische Regierung im Hinblick auf das Vorlageurteil in der Rechtssache 180/80, es erscheine ihr zweifelhaft, ob die Cour de cassation dem Gerichtshof die Frage der Vereinbarkeit der Gemeinschaftsverordnungen mit dem Genfer Übereinkommen vom 29. April 1958 über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See habe vorlegen wollen. Auch sei dieses Übereinkommen von der Bundesrepublik Deutschland, Italien und Luxemburg nicht unterzeichnet und von Irland nicht ratifiziert worden, so daß es die Gemeinschaft nicht binden könne. Es sei außerdem durch die Entstehung von neuem Völkergewohnheitsrecht überholt, wonach die Küstenstaaten sich die Fischerei bis zu einer Entfernung von 200 Meilen vor ihren Küsten vorbehalten dürften — eines Gewohnheitsrechts, in dessen Rahmen sich die Schaffung einer Fischereizone der Gemeinschaft und der Erlaß der strittigen Verordnungen einfüge. Das Genfer Übereinkommen könne daher die Gültigkeit der genannten Verordnungen nicht beeinträchtigen.

Zum gleichen Ergebnis müsse man hinsichtlich des Londoner Übereinkommens vom 9. März 1964 und des französisch-spanischen Übereinkommens vom 20. März 1967 gelangen, die nicht die Zone zwischen 12 und 200 Meilen beträfen, in der sich der Sachverhalt beider Ausgangsverfahren zugetragen habe. Die französische Regierung schließt sich insoweit im wesentlichen den Schlußanträgen von Generalanwalt Capotorti in der Rechtssache 812/79 (Strafverfahren gegen Burgoa, Urteil vom 14. Oktober 1980, noch nicht veröffentlicht) an. Der Generalanwalt habe sich nämlich auf den unzweideutigen Wortlaut des Übereinkommens gestützt, der sich nur auf die Zone zwischen 6 und 12 Meilen beziehe, und jede analoge Anwendung des Übereinkommens auf die Zone zwischen 12 und 200 Meilen abgelehnt.

In der Rechtssache 266/80 weist die französische Regierung darauf hin, daß zu dem Zeitpunkt, als sich der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens zugetragen habe, das am 15. April 1980 von der Gemeinschaft und Spanien unterzeichnete Rahmenabkommen über die Fischerei nach seinem Artikel 12 vorläufig angewendet worden sei. Sie betont in diesem Zusammenhang, daß die heutige Praxis, Verträge vorläufig anzuwenden, in Artikel 25 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge anerkannt sei. Nach dieser Vorschrift werde „ein Vertrag ... bis zu seinem Inkrafttreten vorläufig angewendet, wenn a) der Vertrag selbst es so vorsieht", und „endet die vorläufige Anwendung eines Vertrages ... für einen Staat, wenn dieser Staat den anderen Staaten, zwischen denen der Vertrag vorläufig angewendet wird, seine Absicht notifiziert, nicht Vertragspartei zu werden".

Demnach entfalte der vorläufig angewendete Vertrag schon vor seinem Inkrafttreten Wirkungen, da sich die Vertragsparteien wechselseitig verpflichteten, seine Bestimmungen ab sofort vorläufig anzuwenden.

Daher habe sich die Verordnung Nr. 1719/80 des Rates vom 30. Juni 1980 zu Recht auf das Rahmenabkommen über die Fischerei gestützt, das am 15. April 1980 von der Gemeinschaft und Spanien unterzeichnet worden sei. Von diesem Tag an seien die Bestimmungen dieses Abkommens an die Stelle aller entgegenstehenden Bestimmungen des Londoner Übereinkommens und des französisch-spanischen Abkommens getreten. Der Gerichtshof brauche daher in der Rechtssache 266/80 lediglich die zeitliche Aufeinanderfolge der verschiedenen Rechtsquellen festzustellen und daraus die gebotenen Folgerungen im Hinblick auf die Vorlagefrage zu ziehen.

Nach Ansicht der *Regierung des Vereinigten Königreichs* beziehen sich das Londoner Übereinkommen und das französisch-spanische Abkommen eindeutig auf die Zone zwischen 6 und 12 Meilen und sind daher ohne Bedeutung für den Sachverhalt der vorliegenden Rechtssachen, der sich jenseits der 12-Meilen-Grenze abgespielt habe.

Was das Genfer Übereinkommen angeht, so schlägt die britische Regierung vor, der Argumentation des Gerichtshofes in der Rechtssache 812/79 (Burgoa, a.a.O.) zu folgen, daß die neuen Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und Spanien, auf denen die Übergangsregelung der Gemeinschaft aufgebaut habe, die früher in den Fischereizonen geltende Regelung überlagert habe, um der allgemeinen Entwicklung des Völkerrechts auf dem Gebiet der Hochseefischerei Rechnung zu tragen (Randnr. 24). Dieses Ergebnis dränge sich erst recht hinsichtlich der in der Rechtssache 266/80 einschlägigen Verordnung Nr. 1719/80 auf. Bei Erlaß dieser Verordnung am 30. Juni 1980 seien nämlich die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und Spanien bereits dadurch formalisiert gewesen, daß am 15. April 1980 das Rahmenabkommen über die Fischerei unterzeichnet worden sei. Außerdem sei vor Erlaß der Verordnung das Verfahren eingehalten worden, das das Abkommen für die Konsultation über die Bedingungen der Ausübung der Fischerei durch die Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft und Spaniens in deren jeweiligen Fischereizone im Jahr 1980 vorsehe.

Der *Rat der Europäischen Gemeinschaften* weist darauf hin, daß die drei in den vorliegenden Rechtssachen angeführten völkerrechtlichen Verträge in einer Übergangszeit zwischen dem Inkrafttreten des EWG-Vertrags und der Einführung einer gemeinsamen Fischereipolitik geschlossen worden seien. Nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofes hätten die Mitgliedstaaten sich rechtswirksam völkerrechtlich verpflichten können, sofern die eingegangenen Verpflichtungen Übergangscharakter gehabt hätten (vgl. das Urteil vom 14. Juli 1976 in den verbundenen Rechtssachen 3, 4 und 6/76, Kramer, Slg. 1976, 1279, 1312).

Was das Londoner Übereinkommen angehe, so sei die Erfüllung der zuletzt genannten Voraussetzung in Artikel 10 des Übereinkommens vorgesehen. Dort sei u. a. bestimmt: „Dieses Übereinkommen steht der ... Einführung folgender Sonderregelungen in Fischereiangelegenheiten nicht entgegen: a) zwischen den Mitgliedstaaten ... der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, ...". Tatsächlich hätten die Mitgliedstaaten das Londoner Übereinkommen unter der Voraussetzung unterzeichnet, daß die Unterzeichnung des Übereinkommens der Einführung einer gemeinsamen Fischereipolitik nicht entgegenstehe. Daher binde das Londoner Übereinkommen zwar die Gemeinschaft nicht als solche, enthalte aber in seinem Artikel 10 eine Vereinbarung zugunsten Dritter, auf die sich die Gemeinschaft berufen könne. Der Rat beruft sich insoweit auf Artikel 36 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge, wonach „ein Recht für einen Drittstaat aus einer Vertragsbestimmung [entsteht], falls die Vertragsparteien durch die Bestimmung dem Drittstaat oder einer Gruppe von Staaten, zu der er gehört, ... dieses Recht gewähren wollen und der Drittstaat dem zustimmt".

Auch der Rat vertritt die Auffassung, daß das Londoner Übereinkommen und das französisch-spanische Abkommen nur in der Zone zwischen 6 und 12 Meilen Rechte begründen und nicht jenseits der 12-Meilen-Grenze gelten. Zu dem Vorbringen, mit der Ausdehnung der Fischereizonen sei auch die Regelung des Londoner Übereinkommens bis zur

200-Meilen-Grenze ausgedehnt worden, verweist der Rat auf die Verhandlungen der Seerechtskonferenz, bei der es immer wieder abgelehnt worden sei, historische Rechte festzulegen, die einem Küstenstaat in seiner 200-Meilen-Zone entgegengehalten werden könnten.

Zu der Frage, ob das Genfer Übereinkommen vom 29. April 1958 über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See im vorliegenden Fall eingreift, trägt der Rat unter erneutem Hinweis auf die Seerechtskonferenz sowie auf die Praxis der Staaten vor, seit 1975 sei neues Völkergewohnheitsrecht entstanden, wonach die Küstenstaaten sich die Erträge der Fischerei in einer bis zur zweihundertsten Meile reichenden an ihre Küstengewässer grenzenden Zone vorbehalten könnten. Er vertritt die Ansicht, das Genfer Übereinkommen gelte nicht in der dem neuen Gewohnheitsrecht unterliegenden Zone und könne daher der Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Regelung nicht entgegenstehen.

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* vertritt die Ansicht, die Lösung, für die sich der Gerichtshof in seinem Urteil vom 14. Oktober 1980 in der Rechtssache 812/79 (Strafverfahren gegen Burgoa) entschieden habe, gelte allgemein für die Gültigkeit der fraglichen Gemeinschaftsverordnungen, gleichgültig, ob sich der maßgebliche Sachverhalt diesseits oder jenseits der 12-Meilen-Grenze zugetragen habe. Nach der genannten Entscheidung sei bei der Beurteilung der Gültigkeit der Übergangsmaßnahmen der Gemeinschaft die Regelung außer acht zu lassen, die vor Inkrafttreten der gemeinschaftsrechtlichen Regelung gegolten habe. Diese gründe sich nämlich auf die neuen Beziehungen, die Spanien und die Gemeinschaft nach der Ausdehnung der Fischereizonen auf 200 Meilen zueinander aufgenommen hätten.

Vorsorglich trägt die Kommission vor, die gemeinschaftsrechtliche Regelung sei mit dem Londoner und dem Genfer Übereinkommen vereinbar.

Sie weist insoweit im wesentlichen darauf hin, daß das gemeinschaftsrechtliche Lizenzsystem eine angemessene Form der Regelung darstelle, um gemäß Artikel 5 des Londoner Übereinkommens die Durchführung der Erhaltungsmaßnahmen, insbesondere die Beachtung der Fangquoten durch die Schiffe dritter Länder, die in der Regel zum Löschen ihrer Fänge in ihren Ursprungshafen zurückkehrten, zu überwachen. In diesem Zusammenhang führt die Kommission auch Artikel 10 des Londoner Übereinkommens an.

Was den im Genfer Übereinkommen vom 29. April 1958 niedergelegten Grundsatz der freien Fischerei auf Hoher See angeht, trägt die Kommission unter Hinweis auf Artikel 86 des neuen Entwurfs für ein Seerechtsübereinkommen vor, dieser Grundsatz gelte nur für die Hohe See im Sinne des positiven Gewohnheitsrechts, also für „alle Meeresgebiete, die nicht zur ausschließlichen Wirtschaftszone, zum Küstenmeer oder zu den Binnengewässern eines Staates gehören". Überdies handele es sich bei dem Begriff „an sein Küstenmeer grenzendes Gebiet der Hohen See" — dieser Begriff ist in dem vom Angeklagten im Ausgangsverfahren in der Rechtssache 180/80 angeführten Artikel 7 des Genfer Übereinkommens enthalten — um einen Begriff aus der Übergangszeit zwischen dem Recht von Genf und den neuen aus den Verhandlungen der Seerechtskonferenz hervorgehenden Regeln, der inzwischen nicht mehr Bestandteil des positiven Gewohnheitsrechts sei.

Zu der Frage, ob die gemeinschaftsrechtliche Regelung spanischen Fischern entgegengehalten werden kann, verweist die Kommission vor allem darauf, daß die

Gemeinschaft und Spanien, was vor den nationalen Gerichten bestritten worden sie, sich vorher abgestimmt hätten.

Diese Abstimmung habe bei den im Dezember 1976 aufgenommenen Verhandlungen über das Fischereirahmenabkommen zwischen der Gemeinschaft und Spanien stattgefunden. Die vorherige Abstimmung über das Lizenzsystem, den umstrittendsten Teil der gemeinschaftsrechtlichen Regelung, habe demnach gemäß Artikel 5 Absatz 2 des Londoner Übereinkommens lange vor der Einführung dieses Systems durch die Verordnung Nr. 746/77 des Rates vom 5. April 1977 stattgefunden. Die Kommission stellt außerdem klar, daß die Begriffe Abstimmung oder Konsultation nicht bedeuteten, daß zuvor Einvernehmen erzielt werden müsse.

Was die Rechtssache 266/80 anbelange, so ergebe sich überdies aus der vierten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1719/80, daß Konsultationen nach dem Verfahren des Rahmenabkommens, dessen Bestimmungen vom 15. April 1980 vorläufig angewendet würden, stattgefunden hätten.

Schließlich verweist die Kommission auf die — vor Eintritt der dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Ereignisse eingeleitete — Zusammenarbeit mit den spanischen Behörden bei der Durchführung der Übergangsregelung, insbesondere bei der Ausstellung der Fanglizenzen, die über die Vertretung Spaniens bei den Gemeinschaften abgewickelt worden sei.

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 24. Juni 1981 haben der Angeklagte in der Rechtssache 180/80, Herr Crujeiras Tome, vertreten durch Rechtsanwalt J. Tournaire, Bayonne, die Regierung der Französischen Republik, vertreten durch den Direktor für juristische Angelegenheiten im Außenministerium Gilbert Guillaume als Bevollmächtigten, der Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch den Direktor im Juristischen Dienst des Rates Daniel Vignes als Bevollmächtigten, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch François Lamoureux vom Juristischen Dienst der Kommission als Bevollmächtigten, mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 15. September 1981 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die französische Cour de cassation (Rechtssache 180/80) hat mit Urteil vom 7. Juli 1980, beim Gerichtshof eingegangen am 25. August 1980, und das Tribunal de grande instance Saint-Nazaire (Rechtssache 266/80) mit Urteil vom 24. Oktober 1980, beim Gerichtshof eingegangen am 1. Dezember 1980, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag die Frage vorgelegt, ob die Verordnungen des Rates zur Festlegung von Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände gegenüber Schiffen, die die Flagge Spaniens führen, soweit durch sie die Ausübung der Fischerei durch spani-

sche Staatsangehörige in der durch das Dekret Nr. 77-130 vom 11. Februar 1977 (Journal Officiel de la République française vom 12. Februar 1977, S. 864) geschaffenen Wirtschaftszone von bestimmten Voraussetzungen abhängig gemacht wurde, im Hinblick auf ältere völkerrechtliche Verpflichtungen gültig sind und bejahendenfalls spanischen Staatsangehörigen entgegengehalten werden können.

2 Diese Frage stellt sich im Rahmen von Strafverfahren gegen zwei Kapitäne in Spanien registrierter Fischereifahrzeuge, die angeklagt sind, in den Gewässern der französischen Wirtschaftszone gefischt zu haben, ohne im Besitz einer Fanglizenz zu sein.

3 In der Rechtssache 180/80 wurde der Angeklagte im Ausgangsverfahren, Herr Crujeiras Tome, am 16. September 1978 in der zwischen der zwölften und zweihundertsten Seemeile vor der Basislinie liegenden Zone beim Fischen überrascht. Damals ergab sich das Verbot, dort zu fischen, ohne im Besitz einer im Namen der Gemeinschaft von der Kommission ausgestellten Lizenz zu sein, aus der Verordnung Nr. 1744/78 des Rates vom 24. Juli 1978 zur Verlängerung bestimmter Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände gegenüber Schiffen, die die Flagge Spaniens führen, bis zum 30. September 1978 (ABl. L 203, S. 1).

4 In der Rechtssache 266/80 hatte der Angeklagte im Ausgangsverfahren, Herr Yurrita, am 17. Oktober 1980 in der französischen Wirtschaftszone gefischt. Damals ergab sich das Verbot, in dieser Zone ohne Gemeinschaftslizenz zu fischen, aus der Verordnung Nr. 1719/80 des Rates vom 30. Juni 1980 zur Festlegung von Maßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände gegenüber Schiffen unter spanischer Flagge für 1980 (ABl. L 168, S. 27).

5 In beiden Rechtssachen haben die Angeklagten im Ausgangsverfahren geltend gemacht, die Gemeinschaftsverordnungen, deren Verletzung ihnen zum Vorwurf gemacht werde, seien ungültig oder jedenfalls ihnen gegenüber nicht anwendbar, da sie mit den Rechten unvereinbar seien, die sie aufgrund älterer, von Frankreich und Spanien wechselseitig eingegangener völkerrechtlicher Verpflichtungen für sich in Anspruch nehmen könnten.

6 Sie haben sich insoweit zum einen auf das Londoner Fischereiübereinkommen vom 9. März 1964 (U.N. Treaty Series Bd. 581, S. 57, Nr. 8432) gestützt; dieses sei nämlich, da es Rechte aufgrund herkömmlicherweise betriebener Fischerei in der Zone von der sechsten bis zur zwölften Meile anerkenne, dahin auszulegen, daß sich dieselbe Regelung nach der Ausdehnung der Fischereizonen nunmehr auf die Gewässer bis zur zweihundertsten Meile erstrecke. Zum anderen haben sie sich auf das Genfer Übereinkommen über die Fischerei und die Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See vom 29. April 1958 (U.N. Treaty Series Bd. 559, S. 285, Nr. 8164) berufen, wonach einseitige Maßnahmen nicht ohne vorherige Abstimmung erlassen werden und keinen diskriminierenden Charakter haben dürften.

7 Um über dieses Vorbringen entscheiden zu können, haben die nationalen Gerichte dem Gerichtshof die Frage vorgelegt, ob die Verordnungen Nrn. 1744/78 und 1719/80 gültig sind und spanischen Staatsangehörigen entgegengehalten werden können.

8 Als die Gemeinschaft eine Regelung zur Erhaltung der Meeresschätze erließ, befand sich das Völkerrecht auf dem Gebiete der Fischerei in einem tiefgreifenden Wandel. Um der damaligen allgemeinen Entwicklung des Völkerrechts Rechnung zu tragen, beschlossen die Mitgliedstaaten, in einer im Rahmen des Rates abgesprochenen gemeinsamen Aktion ihre Fischereizonen auf 200 Meilen von der Basislinie aus gemessen auszudehnen. In seiner Entschließung vom 3. November 1976 über bestimmte externe Aspekte der Schaffung einer 200-Meilen-Fischereizone in der Gemeinschaft ab 1. Januar 1977 (ABl. C 105, 1981, S. 1) vertrat der Rat die Auffassung, daß eine sofortige Aktion der Gemeinschaft für den Schutz ihrer legitimen Interessen in den von den Auswirkungen der Ausdehnungsmaßnahmen am stärksten bedrohten Meereszonen erforderlich sei, und kam deshalb überein, daß vom 1. Januar 1977 an die Nutzung der Fischbestände in den Fischereizonen der Mitgliedstaaten durch Fischereifahrzeuge von Drittländern in Abkommen zwischen der Gemeinschaft und den betreffenden Drittländern zu regeln sei.

9 In derselben Entschließung beauftragte der Rat die Kommission, sofort mit den durch die Erhaltungsmaßnahmen der Gemeinschaft betroffenen Drittländern Verhandlungen zu dem Zweck aufzunehmen, die Erfordernisse der Erhaltung der Fischbestände mit den Interessen der Fischer in Einklang zu bringen, die in den fraglichen Gewässern herkömmlicherweise die Fischerei ausübten. Die Verhandlungen zwischen der Kommission und Spanien wurden bereits am 3. Dezember 1976 eingeleitet. Sie führten zu dem Fischereiab-

kommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Regierung Spaniens, das am 23. September 1976 paraphiert und am 15. April 1980 unterzeichnet wurde (ABl. C 263, 1980, S. 1).

10 In der Zeit von der Festlegung ihrer Erhaltungspolitik bis zum Abschluß dieser Verhandlungen traf die Gemeinschaft, um einer dringenden Notwendigkeit Rechnung zu tragen, Übergangsmaßnahmen für jeweils kurze Zeiträume, durch die die Fangquotenregelung der Gemeinschaft auf alle Fischer dritter Länder einschließlich der spanischen Fischer ausgedehnt wurde.

11 Die Gemeinschaft hat das Abkommen im Sinne von Artikel 228 EWG-Vertrag durch den Erlaß der Verordnung Nr. 3062/80 des Rates vom 25. November 1980 (ABl. L 322, S. 3) geschlossen. Es trat am 22. Mai 1981 in Kraft (ABl. L 204, S. 34) und wurde vom Tag seiner Unterzeichnung an gemäß seinem Artikel 12 von der Gemeinschaft und Spanien vorläufig angewandt.

12 Nach dem Abkommen kann jede Partei für die ihrer Gerichtsbarkeit unterliegende Fischereizone die erforderlichen Maßnahmen zur rationellen Bewirtschaftung der lebenden Merresschätze treffen, wobei zu diesen Maßnahmen die Festsetzung von Fangquoten und die Einführung einer Lizenzpflicht für die Ausübung der Fischerei gehören können.

13 Die Anwendung einer Regelung über die Erteilung von Lizenzen findet ihre Rechtfertigung in der Festsetzung von Fangquoten, da die Überwachung der Fangtätigkeit der Fischereifahrzeuge der Drittländer nicht in den Häfen an der angrenzenden Küste durchgeführt werden kann, weil diese Fahrzeuge normalerweise zur Anlandung ihrer Fänge in ihre Ausgangshäfen zurückkehren.

14 Sodann ist festzustellen, daß die Verordnung Nr. 1719/80 zu einem Zeitpunkt erlassen wurde, als das oben genannte Abkommen von der Gemeinschaft und Spanien bereits vorläufig angewandt wurde. Aus den Begründungserwägungen dieser Verordnung geht hervor, daß zwischen der Gemeinschaft und Spanien gemäß dem in dem Abkommen vorgesehenen Verfahren Konsultationen über die Bedingungen für die Ausübung der Fischerei durch Fischereifahrzeuge einer Partei in der Fischereizone der jeweils anderen Partei während des Jahres 1980 stattgefunden haben.

15 Was die Verordnung Nr. 1744/78 anbelangt, die während der Schlußphase der Verhandlungen zwischen der Gemeinschaft und Spanien über das Abkommen erlassen wurde, so gehört sie zu einer Reihe von Gemeinschaftsverordnungen, durch die für die Zeit bis zum Abschluß des Abkommens und eventueller weiterer Abkommen mit anderen Drittländern Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände festgelegt wurden. Diese Verordnungen sind während der Verhandlungen ergangen und betrafen dieselbe Materie.

16 Es ist darauf hinzuweisen, daß die spanischen Behörden während der gesamten Anwendungsdauer der von der Gemeinschaft getroffenen Übergangsmaßnahmen an deren Durchführung mitwirkten. Insbesondere beteiligten sie sich, wie sich aus den Akten ergibt, an der Erteilung der Gemeinschaftslizenzen und an Erörterungen über Einzelheiten der Anwendung der Übergangsregelung, wie zum Beispiel über die Ersetzung von Schiffen und die Gleichwertigkeit der Lizenzen.

17 Es bedarf daher keiner Prüfung der Frage, ob das Londoner Übereinkommen, dessen Anwendungsbereich sich nach seinem Wortlaut auf die Zone bis zur zwölften Meile vor der Basislinie beschränkt, eventuell auf die Zone zwischen der zwölften und der zweihundertsten Meile hätte anwendbar sein können; ebensowenig braucht geklärt zu werden, ob die von der Gemeinschaft getroffene Übergangsregelung zur Erhaltung der Fischbestände die im Genfer Übereinkommen vorgesehenen Voraussetzungen, zum Beispiel was die vorherige Abstimmung betrifft, erfüllten.

18 Aus dem Vorstehenden ergibt sich nämlich, daß sich die Übergangsregelung, die die Gemeinschaft nach ihren eigenen Vorschriften getroffen hat, in den Rahmen der Beziehungen einfügt, die die Gemeinschaft und Spanien mit dem Ziel aufgenommen haben, die mit den Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände und mit der Ausdehnung der ausschließlichen Fischereizonen verbundenen Probleme zu lösen und sicherzustellen, daß die Fischer der anderen Partei zu den solchen Maßnahmen unterliegenden Gewässern Zugang haben. Durch diese Beziehungen wurde die vorher für diese Zone geltende Regelung ersetzt, um der allgemeinen Entwicklung des Völkerrechts auf dem Gebiet der Hochseefischerei und dem immer dringlicher werdenden Bedürfnis der Erhaltung der lebenden Schätze des Meeres Rechnung zu tragen.

19 Soweit die Verordnungen Nrn. 1744/78 und 1719/80 für die Fischereizone zwischen der zwölften und der zweihundertsten Meile vor der Basislinie gal-

ten, bildeten sie somit einen Teil der schrittweisen Begründung neuer gegenseitiger Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und Spanien auf dem Gebiet der Seefischerei, die an die Stelle der zuvor geltenden Regelung für die Hochseefischerei traten.

20 Die spanischen Fischer können sich daher für den Fall, daß zwischen beiden Gruppen von Bestimmungen ein Widerspruch besteht, gegenüber der Geltung der Übergangsverordnungen der Gemeinschaft nicht auf die älteren völkerrechtlichen Verpflichtungen im Verhältnis zwischen Frankreich und Spanien berufen.

21 Aus alledem folgt, daß die Prüfung der vorgelegten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Verordnungen Nrn. 1744/78 und 1719/80 beeinträchtigen könnte, und daß diese Verordnungen spanischen Staatsangehörigen entgegengehalten werden können.

Kosten

22 Die Auslagen der französischen Regierung und der britischen Regierung sowie des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten im Ausgangsverfahren ist das Verfahren vor dem Gerichtshof Teil der bei den nationalen Gerichten anhängigen Strafverfahren; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieser Gerichte.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm von der französischen Cour de cassation mit Urteil vom 7. Juli 1980 und vom Tribunal de grande instance Saint-Nazaire mit Urteil vom 24. Oktober 1980 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Die Prüfung der vorgelegten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1744/78 des Rates vom 24. Juli 1978 zur Verlängerung bestimmter Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände gegenüber Schiffen, die die Flagge Spaniens

führen, bis zum 30. September 1978 (ABl. L 203, S. 1) und der Verordnung Nr. 1719/80 des Rates vom 30. Juni 1980 zur Festlegung von Maßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände gegenüber Schiffen unter spanischer Flagge für 1980 (ABl. L 168, S. 27) beeinträchtigen könnte. Diese Verordnungen können spanischen Staatsangehörigen entgegengehalten werden.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. Dezember 1981.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI

(siehe Rechtssache 181/80, S. 2984)