Voraussetzungen für die Eintragung eines Fischereifahrzeugs in sein nationales Register verlangt wird, daß die Eigentümer, Charterer, Manager und Betreiber des Schiffes Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats oder in diesem Staat eingetragene Gesellschaften sind und daß im letztgenannten Fall das Kapital jeder dieser Gesellschaften zu mindestens 75 % Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats oder Gesellschaften, die dieselben Voraussetzungen erfüllen, gehört sowie daß die Geschäftsführer jeder dieser Gesellschaften zu 75 % Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats sind.

Die gemeinsame Fischereipolitik beruht nicht auf der Staatsangehörigkeit, auch wenn sie ein System nationaler Fangquoten enthält; sie kann deshalb nicht als Rechtfertigung dafür dienen, auf dem Gebiet der Registrierung von Fischereifahrzeugen von dem Verbot jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit abzuweichen.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-246/89 *

I — Die streitigen nationalen Rechtsvorschriften und das vorgerichtliche Verfahren

a) *Die Rechtsvorschriften über die Registrierung von Fischereifahrzeugen bis zum 30. November 1988*

1. Nach dem Merchant Shipping Act 1894 (Seehandelsgesetz von 1894, nachstehend: Gesetz von 1894) konnten Fischereifahrzeuge und andere Schiffe als britische Schiffe registriert werden, wenn sie in vollem Umfang entweder britischen Staatsbürgern oder einer Gesellschaft gehörten, die in den Dominions Ihrer Majestät eingetragen war und dort ihren Hauptsitz (principal place of business) hatte. Angehörige anderer Staaten konnten eine derartige Gesellschaft gründen. Diese Regelung ist für Handelsschiffe noch in Kraft, abgesehen von bestimmten Änderungen, die im vorliegenden Fall nicht von Bedeutung sind.

b) *Die Rechtsvorschriften über die Registrierung von Fischereifahrzeugen seit dem 1. Dezember 1988*

2. Die gesetzliche Regelung über die Registrierung britischer Fischereifahrzeuge wurde durch Teil II des Merchant Shipping Act 1988 (Seehandelsgesetz von 1988, nachstehend: Gesetz von 1988) und durch die Merchant Shipping (Registration of Fishing Vessels) Regulations 1988 (Verordnung über die Registrierung der Fischereifahrzeuge von 1988, nachstehend: Verordnung von 1988; SI 1988, Nr. 1926) geändert. Es steht fest, daß das Vereinigte Königreich diese Änderung vorgenommen hat, um dem sogenannten „Quotenspringen" ein Ende zu machen, einer Praxis, die dem Vereinigten Königreich zufolge darin besteht, daß Schiffe, die unter britischer Flagge fahren, jedoch nicht wirklich britische Schiffe sind, die dem Vereinigten Königreich zugewiesenen Fangquoten „ausplündern".

* Verfahrenssprache: Englisch.

3. Das Gesetz von 1988 hat in Section 13 die Errichtung eines neuen Registers vorgesehen, in das nunmehr alle britischen Fischereifahrzeuge einschließlich derjenigen einzutragen sind, die bereits in dem früheren Register aufgrund des Seehandelsgesetzes von 1894 eingetragen waren. In das neue Register können jedoch nur diejenigen Fischereifahrzeuge eingetragen werden, die die in Section 14 des Gesetzes von 1988 festgelegten Voraussetzungen erfüllen.

4. Section 14 (1) und (2) des Gesetzes von 1988 lautet wie folgt:

„(1) Vorbehaltlich der Subsections (3) und (4) kann ein Fischereifahrzeug nur dann als britisches Fischereifahrzeug registriert werden, wenn

a) es in britischem Eigentum steht,

b) es vom Vereinigten Königreich aus operiert und sein Einsatz von dort aus geleitet und überwacht wird und

c) sein Charterer, Manager oder Betreiber eine berechtigte Person oder Gesellschaft ist.

(2) Ein Fischereifahrzeug steht in britischem Eigentum im Sinne von Subsection (1) a), wenn

a) das rechtliche Eigentum insgesamt einer oder mehreren berechtigten Personen oder Gesellschaften zusteht und

b) das wirtschaftliche Eigentum

i) zu mindestens dem maßgebenden Prozentsatz einer oder mehreren berechtigten Personen zusteht oder

ii) insgesamt einer oder mehreren berechtigten Gesellschaften zusteht oder

iii) einer oder mehreren berechtigten Gesellschaften zusteht und der verbleibende Eigentumsanteil am Fahrzeug zu mindestens dem maßgebenden Prozentsatz einer oder mehreren berechtigten Personen zusteht."

5. Section 14 (7) bestimmt folgendes:

„(7) In dieser Section

bedeutet ‚berechtigte Gesellschaft' eine Gesellschaft, die folgende Voraussetzungen erfüllt:

a) Sie ist im Vereinigten Königreich eingetragen und hat dort ihren Hauptsitz (principal place of business),

b) mindestens der maßgebende Prozentsatz ihres (als Ganzes gesehenen) Gesellschaftskapitals und jeder Aktiengattung steht im rechtlichen oder wirtschaftlichen Eigentum einer oder mehrerer berechtigter Personen oder Gesellschaften und

c) mindestens der maßgebende Prozentsatz ihrer Geschäftsführer sind berechtigte Personen;

bedeutet ‚berechtigte Person'

a) eine Person, die britischer Bürger ist und im Vereinigten Königreich ihren Aufenthaltsort und ihr Domizil hat, oder

b) eine Kommunalbehörde des Vereinigten Königreichs und

bedeutet ‚der maßgebende Prozentsatz' 75 % oder einen höheren Prozentsatz (der 100 % betragen kann), der gegenwärtig vorgeschrieben werden kann."

6. Das Gesetz und die Verordnung von 1988 traten am 1. Dezember 1988 in Kraft. Gemäß Section 13 (3) (b) und Section 58 des Gesetzes von 1988 in Verbindung mit Section 66 der Verordnung von 1988 blieben jedoch die nach der früheren Regelung vorgenommenen Registrierungen für eine Übergangszeit bis zum 31. März 1989 wirksam.

c) *Das vorgerichtliche Verfahren*

7. Da die Kommission der Auffassung war, daß die Staatsangehörigkeitsvoraussetzungen in den Sections 13 und 14 des Gesetzes von 1988 gegen die Artikel 7, 52 und 221 EWG-Vertrag verstießen, forderte sie die Regierung des Vereinigten Königreichs mit Schreiben vom 16. März 1989 auf, sich gemäß Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag innerhalb von einem Monat nach Erhalt dieses Schreibens zu äußern. Die Kommission ersuchte die Regierung des Vereinigten Königreichs außerdem, die Anwendung des Gesetzes von 1988 und insbesondere die Wirkungen der Einrichtung des neuen Registers für Fischereifahrzeuge auszusetzen, bis eine gemeinschaftsrechtskonforme Lösung des Problems gefunden worden sei.

8. Die Regierung des Vereinigten Königreichs antwortete mit Schreiben vom 21. April 1989, in dem sie die Ansicht der Kommission zurückwies und es ablehnte, die Anwendung der betreffenden Bestimmungen des Gesetzes auszusetzen.

9. Am 29. Mai 1989 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie die Regierung des Vereinigten Königreichs aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den beanstandeten Verstoß innerhalb von drei Wochen nach der Bekanntgabe der Stellungnahme zu beenden.

10. Die Regierung des Vereinigten Königreichs antwortete mit Schreiben vom 19. Juni 1989, in dem sie sich erneut gegen den Standpunkt der Kommission wandte.

11. Unter diesen Umständen hat die Kommission die vorliegende Vertragsverletzungsklage erhoben.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Beteiligten

12. Die Klage der Kommission ist am 4. August 1989 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

13. Mit besonderem Schriftsatz, der ebenfalls am 4. August 1989 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Kommission gemäß Artikel 186 EWG-Vertrag und Artikel 83 der Verfahrensordnung den — in der mündlichen Verhandlung näher erläuterten — Antrag gestellt, dem Vereinigten Königreich aufzugeben, die Anwendung der Staatsangehörigkeitsvoraussetzungen in Section 14 (1) (a) und (c) in Verbindung mit Section 14 (2) und (7) des Gesetzes von 1988 auszusetzen, und zwar in bezug auf die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten und für die Fischereifahrzeuge, die bis zum 31. März 1989 eine Fischereitätigkeit unter britischer Flagge und mit einer britischen Fischereilizenz ausübten. Mit Beschluß vom 10. Oktober 1989 hat der Präsident des Gerichtshofes diesem Antrag stattgegeben. In Ausführung dieses Beschlusses hat das Vereinigte Königreich mit Wirkung vom 2. November 1989 für die Zeit bis zum Erlaß des Urteils in der Hauptsache eine Verordnung zur Änderung von Section 14 des Gesetzes von 1988 erlassen.

14. Mit zwei Beschlüssen vom 4. Oktober 1989 hat der Gerichtshof das Königreich Spanien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Klägerin und Irland als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Beklagten zugelassen.

15. Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

16. Die *Kommission* als Klägerin beantragt,

— festzustellen, daß das Vereinigte Königreich gegen die Artikel 7, 52 und 221 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es die in den Sections 13 und 14 des Merchant Shipping Act 1988 enthaltenen Staatsangehörigkeitsvoraussetzungen aufgestellt hat;

— dem Vereinigten Königreich die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

17. Das *Königreich Spanien* als Streithelfer beantragt,

— die Vertragsverletzung des Vereinigten Königreichs festzustellen;

— dem Vereinigten Königreich die Kosten des Verfahrens einschließlich der Kosten der Streithilfe des Königreichs Spanien aufzuerlegen.

18. Das *Vereinigte Königreich* als Beklagter beantragt,

— die Klage der Kommission abzuweisen;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

19. *Irland* als Streithelfer beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens einschließlich der Kosten der Streithilfe Irlands aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Beteiligten

20. Nach Ansicht der *Kommission* stellen die im Gesetz von 1988 enthaltenen Voraussetzungen bezüglich der Staatsangehörigkeit der Eigentümer und Betreiber britischer Fischereifahrzeuge sowie der Staatsangehörigkeit der Anteilseigner und Geschäftsführer von Gesellschaften, die solche Schiffe besäßen oder betrieben, eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar. Sie verstießen damit gegen die allgemeine Bestimmung der Artikel 7 sowie gegen die spezielleren Bestimmungen der Artikel 52 und 221 EWG-Vertrag.

21. Was Artikel 52 angehe, so nehme die Weigerung, als britische Fischereifahrzeuge Schiffe zu registrieren, deren Eigentümer, Charterer, Manager oder Betreiber einem anderen Mitgliedstaat angehörende natürliche oder juristische Personen seien, diesen Staatsangehörigen das Recht, sich im Vereinigten Königreich niederzulassen, um dort ihre Fischereitätigkeit unter den gleichen Bedingungen wie Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs auszuüben. Darüber hinaus nähmen die Staatsangehörigkeitserfordernisse für Anteilseigner und Geschäftsführer von Gesellschaften diesen ausländischen Staatsangehörigen das Recht, Gesellschaften im Bereich der Meeresfischerei im Vereinigten Königreich zu gründen und als deren Geschäftsführer aufzutreten. Schließlich schränkten diese Erfordernisse auch die Möglichkeit von Gesellschaften aus anderen Mitgliedstaaten im Sinne von Artikel 58 ein, Tätigkeiten im Bereich der Meeresfischerei vom Vereinigten Königreich aus durch Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften auszuüben.

22. Was Artikel 221 EWG-Vertrag betreffe, so benachteiligten die britischen Bestimmungen über die Kontrolle von berechtigten Gesellschaften Angehörige anderer Mitgliedstaaten, die Anteile an Gesellschaften erwerben wollten, die Eigentümer, Charterer, Manager oder Betreiber britischer Fischereifahrzeuge seien.

23. Die allgemeinen und besonderen Verbote jeder Art von Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit gälten auch in vollem Umfang für die Fischerei und den Handel mit Fischereierzeugnissen, da die einschlägigen Artikel des EWG-Vertrages keine Ausnahme von diesem grundlegenden Prinzip vorsähen.

24. Die Kommission antwortet anschließend auf eine Reihe von Argumenten, die das Vereinigte Königreich während des vorgerichtlichen Verfahrens vorgebracht hat. Da diese Argumente in der Klagebeantwortung des Vereinigten Königreichs enthalten sind, wird der Standpunkt der Kommission hierzu später, nach der Darstellung des Vorbringens des Vereinigten Königreichs dargelegt.

25. Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* beschreibt in ihrer Klagebeantwortung zunächst den historischen Hintergrund der gemeinsamen Fischereipolitik sowie die vom Vereinigten Königreich seit 1983 ergriffenen Maßnahmen, um gegen die Eintragung spanischer Fischereifahrzeuge in das britische Register vorzugehen. Der British Fishing Boats Act 1983 (Gesetz über die britischen Fischereifahrzeuge von 1983) und die British Fishing Boats Order 1983 (Verordnung über die britischen Fischereifahrzeuge von 1983), nach denen mindestens 75 % der Besatzungsmitglieder eines britischen Fischereifahrzeugs britische Bürger oder Staatsangehörige von EWG-Staaten hätten sein müssen, hätten sich wegen der Durchsetzungsschwierigkeiten außerhalb der Hoheitsgewalt des Vereinigten Königreichs nur auf Fahrzeuge erstreckt, die innerhalb der britischen Fischereigrenzen fischten. Mit

Schreiben vom 1. März 1983 habe die Regierung des Vereinigten Königreichs die Kommission von dem durch die Registrierung spanischer Schiffe entstandenen Problem und von ihren Absichten hierzu in Kenntnis gesetzt und darum gebeten, Maßnahmen vorzuschlagen, die eine Lösung des Problems ermöglichen würden. Sie habe dieses Ersuchen am 1. März 1984 wiederholt, aber die Kommission habe nichts unternommen. Sie habe die Kommission über die Maßnahmen informiert, die ab 1. Januar 1986 für Fischereilizenzen gelten sollten (diese Maßnahmen waren Gegenstand des Urteils vom 14. Dezember 1989 in den Rechtssachen 3/87, Agegate, Slg. 1989, 4459, und 216/87, Jaderow, Slg. 1989, 4509). Schließlich habe das Vereinigte Königreich angesichts der andauernden Untätigkeit der Kommission und des Schadens, der der britischen Fischwirtschaft in den Jahren 1986, 1987 und 1988 durch im spanischen Eigentum stehende Schiffe zugefügt worden sei, das Gesetz von 1988 erlassen.

26. Zu dem letztgenannten Punkt vertritt das Vereinigte Königreich die Auffassung, daß die Überschreitung bestimmter Quoten des Vereinigten Königreichs (wie insbesondere der Quoten für Seehecht und Flügelbutt) zwischen 1985 und 1988 ganz oder hauptsächlich den Tätigkeiten der „anglospanischen" Schiffe und den Schwierigkeiten zuzuschreiben sei, deren Tätigkeiten zu überwachen oder zu kontrollieren. Die registrierten Anlandungen dieser Schiffe in Spanien während dieses Zeitraums stellten einen großen Teil der dem Vereinigten Königreich für die fraglichen Quoten des ICES (International Council for the Exploration of the Sea; Internationaler Rat für Meeresforschung) zugeteilten Gebiete dar (43 % bis 81 % der Quoten des Vereinigten Königreichs für den Seehecht und 26 % bis 60 % der Quoten für den Flügelbutt). Der durch die Tätigkeit dieser Schiffe verursachte Schaden habe insbesondere empfindliche Gebiete in Südwestengland und Südwestwales beeinträchtigt. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes von 1988 seien Beschränkungen (monatliche Beschränkungen, Festlegung von „unter Druck geratenen Beständen", Stillegungen der Fischerei usw.), die die Verwaltung von Quoten beträfen, auf die sich zuvor die Tätigkeit der „anglospanischen" Schiffe bezogen habe, gelockert und in einigen Fällen sogar völlig abgeschafft worden.

27. Zu dem rechtlichen Aspekt des Falles trägt die Regierung des Vereinigten Königreichs vor, a) daß der EWG-Vertrag nicht so ausgelegt werden könne, daß er den Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit nach dem Völkerrecht für die Bestimmung der Staatszugehörigkeit ihrer Schiffe einschließlich der Festlegung dieser Staatszugehörigkeit durch Bezugnahme auf die Staatsangehörigkeit des Eigentümers nehme, b) daß die Bestimmungen des Gesetzes von 1988 jedenfalls durch die gemeinsame Fischereipolitik insbesondere einschließlich des Systems der Fangquoten und der Notwendigkeit, deren Wirksamkeit zu gewährleisten, gerechtfertigt seien. Zur Stützung dieser Ansicht trägt die Regierung des Vereinigten Königreichs folgende Argumente vor.

28. Die Gewährung der Staatszugehörigkeit an ein Schiff sei eine Angelegenheit von internationaler Bedeutung, die über die Grenzen der Gemeinschaft hinausgehe. Die Gewährung des Rechts zur Führung einer Flagge habe viele rechtliche Auswirkungen (Bestimmung des anwendbaren Rechts insbesondere auf den Gebieten der zivil- oder strafrechtlichen Haftung, der Sicherheit, der Fischerei, der Beschäftigung und der sozialen Sicherheit) und erlege einem Staat schwerwiegende Verpflichtungen auf (Kontrolle in technischen, sozialen und Verwaltungsangelegenheiten).

29. Im Völkerrecht sei die Befugnis jedes Staates anerkannt, die Bedingungen festzulegen, zu denen er Schiffen seine Staatszugehörigkeit gewähre, sofern eine echte Verbindung zwischen dem Flaggenstaat und dem Schiff bestehe. Die Regierung des Vereinigten Königreichs verweist in diesem Zu-

sammenhang auf Artikel 5 Absatz 1 des Genfer Übereinkommens von 1958 über die Hohe See (nachstehend: Übereinkommen von 1958), der folgenden Wortlaut hat:

„Jeder Staat legt die Bedingungen fest, zu denen er Schiffen seine Staatszugehörigkeit gewährt, sie in seinem Hoheitsgebiet in das Schiffsregister einträgt und ihnen das Recht einräumt, seine Flagge zu führen. Schiffe besitzen die Staatszugehörigkeit des Staates, dessen Flagge zu führen sie berechtigt sind. Zwischen dem Staat und dem Schiff muß eine echte Verbindung bestehen; insbesondere muß der Staat über die seine Flagge führenden Schiffe seine Hoheitsgewalt und seine Kontrolle in technischen, sozialen und Verwaltungsangelegenheiten tatsächlich ausüben."

30. Diese Bestimmung sei Teil des internationalen *ordre public* und gelte für alle die Meere befahrenden Schiffe. Eine entsprechende Bestimmung befinde sich in Artikel 91 Absatz 1 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1982 (nachstehend: Übereinkommen von 1982).

31. Der Begriff „echte Verbindung" in Artikel 5 Absatz 1 des Übereinkommens von 1958 habe seinen Ursprung in der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes im Fall Nottebohm (CIJ, Slg. 1955, S. 4). Der Internationale Gerichtshof habe entschieden, daß Liechtenstein nicht berechtigt gewesen sei, einen deutschen Staatsangehörigen, der die Staatsangehörigkeit Liechtensteins nach einem sehr kurzen Aufenthalt in diesem Land wirksam durch Einbürgerung erworben habe, gegen Guatemala zu schützen, wo er lange Jahre gelebt habe.

32. Die Staatsangehörigkeit des Eigentümers des Schiffes sei auch im Völkerrecht und in der Staatenpraxis als das Hauptkriterium für die Begründung der nötigen Verbindung zwischen dem Flaggenstaat und dem Schiff anerkannt. Diese Feststellung ergebe sich aus den Bemerkungen der Völkerrechtskommission zu dem Text, aus dem später Artikel 5 des Übereinkommens von 1958 geworden sei. Sie ergebe sich auch aus Artikel 8 des 1986 in Genf unterzeichneten, aber noch nicht in Kraft getretenen Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Bedingungen der Registrierung von Schiffen (nachstehend: Übereinkommen von 1986), nach dem sich die Vertragsstaaten verpflichteten, „geeignete Bestimmungen für die Beteiligung dieses Staates oder seiner Angehörigen als Eigentümer von Schiffen, die seine Flagge führen, oder am Eigentum an solchen Schiffen und für den Umfang dieser Beteiligung" zu treffen. Die Staatsangehörigkeit des Eigentümers sei das von allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft angewandte Kriterium.

33. Wenn das Recht zur Flaggenführung nicht in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht eingeräumt werde, könnten Drittländer die Anerkennung der Zugehörigkeit des Schiffes zu dem Staat, dessen Flagge es führe, ablehnen (vgl. die abweichende Meinung von Richter Jessup in der Rechtssache Barcelona Traction, Light and Power Co Ltd, CIJ, Slg. 1970, 3, 189).

34. Unter diesen Umständen könne das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten nicht die Befugnis zur Festlegung der Bedingungen, unter denen ein Schiff ihre Flagge führen dürfe, nehmen.

35. Dieser Grundsatz sei vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 19. Januar 1988 in der Rechtssache 223/86 (Pesca Valentia, Slg. 1988, 83, Randnr. 13) anerkannt worden. Die gleiche Auffassung habe Generalanwalt Mischo in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache 216/87 (Jaderow, Slg. 1989, 4509, Nr. 7) vertreten. Derselbe Standpunkt liege der dritten Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 101/76 des Rates vom 19. Januar 1976 über die Einführung

einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft (ABl. L 20, S. 19) zugrunde, wonach die Fischer der Gemeinschaft in den der Oberhoheit oder Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten unterliegenden Meeresgewässern „unter bestimmten, genau festgelegten Bedingungen hinsichtlich der Flaggenführung oder der Registrierung der Schiffe" gleichen Zugang zu den Fanggründen und deren Nutzung haben müßten.

36. Die Artikel 7, 52 und 221 EWG-Vertrag könnten nicht so ausgelegt werden, daß sie das grundlegende, im Völkerrecht und von allen Mitgliedstaaten für die Gewährung des Rechts zur Führung einer bestimmten Flagge angewandte Kriterium ohne weiteres außer Kraft setzten. Die Regierung des Vereinigten Königreichs nennt in diesem Zusammenhang folgende Argumente:

a) Das Diskriminierungsverbot setze die Existenz des Konzepts der Staatsangehörigkeit voraus; Artikel 7 hindere einen Mitgliedstaat aber nicht daran, zu entscheiden, wer zu seinen Staatsangehörigen zählen dürfe oder welche Schiffe berechtigt seien, seine Flagge zu führen.

b) Die zahlreichen innerstaatlichen und internationalen Auswirkungen der Gewährung des Rechts zur Führung einer Flagge unterschieden diesen Sachverhalt vom Normalfall der „Niederlassung"; folglich könne von einer Verletzung der Artikel 52 und 221 EWG-Vertrag keine Rede sein.

c) Es bestehe ein weiterer Grund dafür, daß Artikel 52 nicht verletzt sei: Das Kriterium der Staatsangehörigkeit des Eigentümers hindere Angehörige anderer Mitgliedstaaten nicht daran, sich im Vereinigten Königreich niederzulassen und dort Fischereifahrzeuge zu betreiben; es hindere sie nur daran, dies unter der britischen Flagge zu tun.

d) Von den Mitgliedstaaten zu verlangen, von dem allgemein anerkannten Kriterium der Staatsangehörigkeit des Eigentümers abzuweichen, würde das Gemeinschaftsrecht in Widerstreit zum Völkerrecht bringen, was vermieden werden müsse; der EWG-Vertrag sei vielmehr grundsätzlich in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht auszulegen.

e) Jeder Mitgliedstaat, der in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht Staatsangehörigkeitserfordernisse aufstelle, würde gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen, vermutlich seit dem Ablauf der im EWG-Vertrag oder in den Beitrittsakten vorgesehenen Übergangsfristen; ein solcher Widerstreit sei wiederum zu vermeiden.

f) Die Beseitigung des derzeit allgemein verwendeten Kriteriums der Staatsangehörigkeit des Eigentümers würde völlige Unklarheit darüber schaffen, welches Kriterium die Mitgliedstaaten statt dessen anwenden sollten.

37. Schließlich bemerkt die Regierung des Vereinigten Königreichs, daß die mit der Flaggenführung zusammenhängenden Probleme durch die Vereinheitlichung von Gesetzen und internationalen Vereinbarungen oder sogar durch die Schaffung einer Gemeinschaftsflagge eher gelöst werden könnten als durch die undifferenzierte Anwendung der Artikel 7, 52 und 221 EWG-Vertrag.

38. Falls die Artikel 7, 52 und 221 EWG-Vertrag entgegen ihrer Ansicht auf die Gewährung des Rechts zur Flaggenführung Anwendung finden könnten, stellten die Bestimmungen der gemeinsamen Fischereipolitik und insbesondere das Quotensystem eine Abweichung von diesen Artikeln dar, in deren Geltungsbereich das Gesetz von 1988

falle. Die Regierung trägt in diesem Zusammenhang folgende Argumente vor.

39. Das System der nationalen Fangquoten führe zwangsläufig zu einer Abweichung von den Grundsätzen der Freizügigkeit und des gleichen Zugangs zu den Fischbeständen. Nach der Verordnung (EWG) Nr. 2057/82 des Rates zur Festlegung bestimmter Maßnahmen zur Kontrolle der Fischereitätigkeit (ABl. L 220, S. 1), die durch die Verordnung (EWG) Nr. 2241/87 des Rates vom 23. Juli 1987 zur Festlegung bestimmter Maßnahmen zur Kontrolle der Fischereitätigkeit (ABl. L 207, S. 1), in der Folge geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 3483/88 des Rates, kodifiziert worden sei, würden nämlich Fischfänge, die einer Quotenregelung unterlägen, von der Quote des Staates, dessen Flagge das betreffende Schiff führe, in Abzug gebracht. Wenn in einem Mitgliedstaat registrierte Schiffe ohne Beschränkungen zu der Flagge eines anderen Mitgliedstaats wechseln und dadurch Zugang zu den Quoten dieses Staates erhalten könnten, würde das Ziel des Quotensystems vereitelt, das eine gerechte Aufteilung der vorhandenen Fischbestände unter den Mitgliedstaaten zugunsten ihrer Fischereigebiete und den mit ihnen verbundenen Gewerbezweigen gewährleisten solle. Im Gegensatz zu den meisten anderen wirtschaftlichen Tätigkeiten erfolge die Fischerei auf See außerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats, und das Fischereifahrzeug könne sich beliebig von Hoheitsgebiet zu Hoheitsgebiet bewegen. Die Registrierung des Fahrzeugs in einem bestimmten Mitgliedstaat biete nicht notwendigerweise die Gewähr dafür, daß das Fahrzeug tatsächlich eine echte wirtschaftliche Verbindung zu der Fischerei dieses Mitgliedstaats besitze.

40. Als die Verordnung Nr. 2057/82 und die Verordnung (EWG) Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen (ABl. L 24, S. 1) erlassen worden seien, hätten sämtliche Mitgliedstaaten bei der Registrierung Staatsangehörigkeitserfordernisse aufgestellt, die mit den im Gesetz von 1988 vorgesehenen vergleichbar seien. Es sei undenkbar, daß sich die Mitgliedstaaten nach Jahren der Verhandlungen auf eine gemeinsame Fischereipolitik geeinigt hätten, die auf Registrierungsvorschriften beruhe, die selbst mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar seien. Es sei schwer vorstellbar, daß die Mitgliedstaaten eine Einigung erzielt hätten, wenn sie gewußt hätten, daß die Grundlage des Quotensystems umgangen werden könne. Außerdem habe der Gerichtshof im Urteil Pesca Valentia (a. a. O.) die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Erlaß von Rechtsvorschriften über die Flaggenführung anerkannt.

41. In seinen Schlußanträgen in der Rechtssache 3/87 (Agegate, a. a. O., Nrn. 73 bis 83) habe Generalanwalt Mischo anerkannt, daß das Quotensystem selbst von bestimmten Vorschriften des Gemeinschaftsrechts und insbesondere von dem Grundsatz des freien Zugangs abweiche.

42. Die von der Kommission vertretene Gegenmeinung sei unbegründet. Erstens sei es unzutreffend, das Quotensystem als abgeleitetes Recht anzusehen, das als solches nicht vom EWG-Vertrag abweichen könne. Die Verordnung Nr. 170/83, die das Quotensystem eingeführt habe, ändere Artikel 100 der Beitrittsakte von 1972 und bilde einen wichtigen Teil der Beitrittsakte von 1985.

43. Zweitens ergebe sich aus dem Urteil vom 29. November 1978 in der Rechtssache 83/78 (Pigs Marketing Board, Slg. 1978, 2347), daß die Bestimmungen des Vertrages über die gemeinsame Agrarpolitik den sonstigen Vorschriften vorgingen, wenn es um die Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik gehe.

44. Auf jeden Fall habe der Gerichtshof im Urteil vom 20. April 1978 in den verbundenen Rechtssachen 80/77 und 81/77 (Ramel, Slg. 1978, 927) die Möglichkeit von Abweichungen oder Ausnahmen vom Vertrag durch das abgeleitete Recht ausdrücklich anerkannt, wenn sie ausdrücklich oder stillschweigend vorgesehen seien. Solche Abweichungen seien von der Rechtsprechung zugelassen worden (zum Beispiel in den Urteilen vom 14. Juli 1976 in den verbundenen Rechtssachen 3/76, 4/76 und 6/76, Kramer, Slg. 1976, 1279, vom 4. Dezember 1986 in der Rechtssache 205/84, Kommission/Deutschland, „Versicherung", Slg. 1984, 3755, vom 2. Februar 1988 in der Rechtssache 61/86, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 431, und vom 27. September 1988 in der Rechtssache 51/87, Kommission/Rat, Slg. 1988, 5459).

45. Die Mitteilung der Kommission vom 19. Juli 1989 über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für den Zugang zu den Fangquoten (ABl. C 224, S. 3) zeige eine Änderung des von der Kommission auf diesem Gebiet zuvor eingenommenen Standpunkts. Unter Punkt 2.6 dieser Mitteilung stelle die Kommission nämlich fest, daß der „derzeitige und der absehbare Zustand der biologischen Meeresschätze in der Gemeinschaft und der bisher erreichte Stand der Umstrukturierung der Fangflotten ... es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht [gestatten], die Unternehmenspolitik vollständig zu liberalisieren".

46. Der Bericht des Europäischen Parlaments mit dem Titel „Blaues Europa" (Dok. A 2-319/88) gehe in dieselbe Richtung. Dort werde festgestellt, daß die „Niederlassungsfreiheit im Falle einer uneingeschränkten Geltung im Fischereisektor ... zu einer schweren wirtschaftlichen, sozialen und politischen Krise in den Küstenregionen der Gemeinschaft führen [würde]".

47. Das Gesetz von 1988 solle gerade sicherstellen, daß die dem Vereinigten Königreich zugeteilten Fangquoten tatsächlich den Personen zugute kämen, für die sie bestimmt seien. Im Fischereisektor seien Eigentum und Fischereitätigkeit eindeutig verbunden. Es gebe deshalb keine notwendige Zweiteilung zwischen „den Eigentümern" auf der einen und „den Fischern" auf der anderen Seite. Im übrigen könnten die Eigentümer von Fischereifahrzeugen berechtigterweise als Teil der Fischereigemeinschaft angesehen werden, die die gemeinsame Fischereipolitik unterstützen solle.

48. Im Urteil vom 16. Juni 1987 in der Rechtssache 46/86 (Romkes, Slg. 1987, 2671) habe der Gerichtshof entschieden, daß das System nationaler Quoten nicht im Widerspruch zu Artikel 7 stehe. Daraus folge, daß die durch das Gesetz von 1988 eingeführten Voraussetzungen, deren Zweck und Wirkung allein in der Unterstützung der gemeinsamen Fischereipolitik bestünden, ebenfalls nicht diskriminierend seien.

49. Schließlich macht die Regierung des Vereinigten Königreichs geltend, wenn jeder Angehörige eines Mitgliedstaats sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen und ohne weiteres die gleichen Fischereirechte in Anspruch nehmen könne wie die Angehörigen dieses Staates, würde nicht nur die Quotenregelung untergraben. Gleiches gelte für das System, das auf bestimmte, in Anhang VII der Entschließung von Den Haag aus dem Jahre 1976 genannte Gebiete, die in besonderem Maße von der Fischerei und den mit ihr verbundenen Gewerbezweigen abhingen, anwendbar sei („Präferenzen von Den Haag"), für die vorbehaltene Küstenzone, für die sorgfältig abgewogenen Mechanismen nach den Artikeln 156 bis 166 und 346 bis 353 der Beitrittsakte von 1985 und für die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der mehrjährigen Programme der Gemeinschaft unternommenen Anstrengungen zur Umstrukturierung ihrer Fischereiflotten.

50. Die *Kommission* stellt zunächst fest, daß das Vereinigte Königreich im Jahre 1983, als Spanien noch nicht Mitglied der Gemeinschaft gewesen sei, keine geeigneten Maßnahmen ergriffen habe, um „anglo-spanische" Schiffe von seiner Fischereiflotte auszuschließen, offenbar weil diese Schiffe hauptsächlich westlich von Irland und vor allem Arten wie den Seehecht, für die in Spanien ein wesentlich größerer Markt bestanden habe als im Vereinigten Königreich, gefischt hätten. Es habe auch den Anschein, als hätte die traditionelle britische Flotte früher nicht diese Bestände gefischt und wäre damals noch nicht in der Lage gewesen, sie voll zu nutzen. Unter diesen Umständen könne das Vereinigte Königreich die Kommission kaum kritisieren.

51. Die Existenz schwerwiegender Probleme hinsichtlich des Funktionierens des Quotensystems, die insbesondere in Fällen auftreten könnten, die häufig mit dem Begriff „Quotenspringen" bezeichnet würden, habe die Kommission veranlaßt, dem Rat Vorschläge in bezug auf die Kontrolle der Anlandungen zu unterbreiten, die zum Erlaß der Verordnung Nr. 3483/88 vom 7. November 1988 (ABl. L 306, S. 2) geführt hätten; außerdem habe die Kommission in ihrer oben genannten Mitteilung vom 19. Juli 1989 über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für den Zugang zu den Fangquoten eine Anzahl von Maßnahmen genannt, die die Mitgliedstaaten im Rahmen des Quotensystems zulässigerweise ergreifen könnten.

52. Die Überschreitung einiger Quoten des Vereinigten Königreichs infolge der Tätigkeit der „anglo-spanischen" Schiffe deute auf Unzulänglichkeiten in der Überwachung und Kontrolle dieser Schiffe durch die zuständigen Behörden des Vereinigten Königreichs hin. Die Verordnung Nr. 2241/87 des Rates (ABl. L 207, S. 1) in der Fassung der oben genannten Verordnung Nr. 3483/88 des Rates biete in diesem Zusammenhang geeignete Überwachungsmöglichkeiten; darüber hinaus bilde das Gemeinschaftsrecht bei schwerwiegenden Verletzungen der Vorschriften über die Verwaltung der Quoten kein Hindernis dafür, daß die betreffenden Schiffe ihre Registrierung oder Flagge verlören. Außerdem sei es Sache des Vereinigten Königreichs, den besonderen Bedürfnissen von Südwestengland und Südwestwales bei der Aufteilung seiner Quoten auf die britischen Fischereifahrzeuge ausreichend Rechnung zu tragen. Schließlich habe die Einstellung der Tätigkeit der „anglo-spanischen" Schiffe seit dem Inkrafttreten des Gesetzes von 1988 in einigen der betreffenden Zonen keine Erhöhung der Anlandungen durch „echte" britische Schiffe zur Folge gehabt. Hinzu komme, daß bei einigen Arten angesichts der hohen Preise auf den spanischen Märkten die Wahrscheinlichkeit bestehe, daß im Rahmen der Quoten des Vereinigten Königreichs gefangener Fisch weiterhin in Spanien angelandet würde, selbst wenn er von „echten" britischen Schiffen gefangen würde.

53. Auch wenn es gegenwärtig Sache des betreffenden Mitgliedstaats sei, festzulegen, ob ein Schiff das Recht auf Registrierung in diesem Staat, auf Führung seiner Flagge und auf seine Staatszugehörigkeit habe, so sei dieser Staat doch verpflichtet, die Grundsätze und Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts einschließlich der Artikel 7, 52 und 221 EWG-Vertrag zu beachten. Die Kommission lehne nicht jedes Staatsangehörigkeitserfordernis ab, wie das Vereinigte Königreich behaupte. Es reiche aus, daß der Eigentümer des Schiffes die Staatsangehörigkeit eines der Mitgliedstaaten besitze.

54. Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß sie in ihrer oben genannten Mitteilung über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für den

Zugang zu den Fangquoten anerkannt habe, daß die Verantwortlichkeit des Betreibers eines Fischereifahrzeugs ihren konkreten Ausdruck in der Einrichtung eines Verwaltungsbüros des Unternehmens an Land in dem Mitgliedstaat, in dem sein Hauptstandort gelegen sei, finden müsse.

55. Die echte Verbindung, die nach den Übereinkommen von 1958 und 1982 zwischen dem Schiff und dem Flaggenstaat bestehen müsse, berechtige die Mitgliedstaaten nicht dazu, ihre eigenen Gesetze über die Flaggenführung ohne Beachtung der Erfordernisse des Gemeinschaftsrechts zu erlassen. Aus dem Wortlaut dieser Übereinkommen ergebe sich, daß die Verbindung allein dazu diene, dem Flaggenstaat die Ausübung seiner Hoheitsgewalt und seiner Kontrolle in technischen, sozialen und Verwaltungsangelegenheiten zu ermöglichen.

56. Unabhängig davon verpflichte Artikel 5 der Beitrittsakte von 1972 in Verbindung mit Artikel 234 EWG-Vertrag das Vereinigte Königreich, im Fall eines — hier nicht bestehenden — Widerstreits zwischen dem Übereinkommen von 1958 und dem EWG-Vertrag alle geeigneten Mittel anzuwenden, um solche Unvereinbarkeiten zu beheben.

57. Darüber hinaus könnten die Rechte und Pflichten aus dem Übereinkommen von 1958 für die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten keinen Vorrang gegenüber den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus dem EWG-Vertrag genießen. Dieser Grundsatz werde im übrigen in Artikel 30 des Übereinkommens von 1958 ausdrücklich anerkannt, dem zufolge durch „dieses Übereinkommen ... andere internationale Übereinkünfte, die zwischen deren Vertragsparteien in Kraft sind, nicht berührt [werden]".

58. Maßnahmen, die ein Staat ergreife, um sicherzustellen, daß Schiffe, die seine Flagge führten, eine echte Verbindung zu ihm aufwiesen, müßten keineswegs Staatsangehörigkeitserfordernisse wie die in Section 14 des Gesetzes von 1988 enthalten. Das Vereinigte Königreich könne kaum etwas anderes behaupten, da das Recht von Fischereifahrzeugen zur Flaggenführung bis 1988 von den weit weniger einschränkenden Bestimmungen des Gesetzes von 1894 erfaßt worden sei, die weiterhin für Handelsschiffe gälten. Eine wirksame Kontrolle seitens des Flaggenstaats von Schiffen, die seine Flagge führten, müsse durch regelmäßige Überprüfungen von den zuständigen Behörden dieses Staates ohne jede Diskriminierung in bezug auf die Staatsangehörigkeit der Eigentümer oder Betreiber der betreffenden Schiffe ausgeübt werden.

59. Die Kommission erkenne an, daß Anteile des Flaggenstaats oder seiner Staatsangehörigen am Eigentum an Schiffen, die die Flagge dieses Staates führten, in der internationalen Praxis — auch innerhalb der Gemeinschaft — weithin als bedeutsames Element zur Sicherstellung einer echten Verbindung zwischen diesem Staat und den betreffenden Schiffen angesehen würden.

60. Das Völkerrecht verpflichte die Staaten jedoch nicht, derartige Staatsangehörigkeitserfordernisse aufzustellen. Die Existenz einer „echten Verbindung" könne mit anderen Mitteln sichergestellt werden. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf einen Auszug aus *The International Law of the Sea* von Professor O'Connell und auf einen Abschnitt aus den Bemerkungen der Völkerrechtskommission zu dem Text, aus dem später Artikel 5 des Übereinkommens von 1958 geworden sei.

61. Zu den Bemerkungen des Vereinigten Königreichs auf der Grundlage der abwei-

chenden Meinung von Richter Jessup in der Rechtssache Barcelona Traction (siehe oben Nr. 33) trägt die Kommission vor, wenn die von einem Staat verwendeten Mittel zur Gewährleistung der Existenz einer „echten Verbindung" mit seinen Schiffen mit dem Völkerrecht vereinbar seien, könnten andere Staaten die Anerkennung der von diesem Staat verliehenen Flagge nicht verweigern.

62. Das Argument, daß die Mitgliedstaaten durch ihre Rechtsvorschriften über die Registrierung von Schiffen nicht gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen dürften, sei während der Verhandlungen über das Übereinkommen von 1986 akzeptiert worden. Die an diesen Verhandlungen beteiligten Mitgliedstaaten der Gemeinschaft hätten erklärt, daß sie es nur unterzeichnen könnten, wenn es mit dem EWG-Vertrag vereinbar sei. Die Kommission habe dem Rat eine Mitteilung und einen Vorschlag für eine Entscheidung des Rates vorgelegt, die den gleichen Vorbehalt enthielten. Der Rat sei auf diesen Vorschlag hin noch nicht tätig geworden, und kein Mitgliedstaat habe das Übereinkommen, ratifiziert oder auch nur unterzeichnet.

63. Außerdem gebe Artikel 8 des Übereinkommens von 1986 entgegen der Ansicht des Vereinigten Königreichs das zuvor bestehende Völkerrecht nicht wieder. Anders als bei dem Übereinkommen von 1958 ergebe sich weder aus der Präambel zu dem Übereinkommen von 1986 noch aus seinem Text, daß das Übereinkommen oder dessen Artikel 8 rein deklaratorisch sei.

64. Weder Randnummer 13 des Urteils Pesca Valentia (a. a. O.) noch die Ausführungen von Generalanwalt Mischo in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache C-216/87 (Jaderow, Nr. 7) stützten die Ansicht des Vereinigten Königreichs über die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Verleihung des Rechts zur Führung ihrer Flagge. Randnummer 13 des Urteils Pesca Valentia enthalte eine unproblematische Beschreibung der Verordnung Nr. 101/76, die den Gegenstand dieses Verfahrens gebildet habe; die Ausführungen des Generalanwalts müßten als obiter dicta angesehen werden, da das Recht zur Führung einer Flagge nicht Gegenstand der Rechtssache Jaderow gewesen sei.

65. Es gebe keine Analogie zwischen der Staatsangehörigkeit von Personen und der Staatszugehörigkeit von Fischereifahrzeugen. Die Verwendung des Begriffs „Staatszugehörigkeit" in Artikel 5 Absatz 1 des Übereinkommens von 1958 könne diese Feststellung nicht in Frage stellen. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf die von Professor O'Connell in *The International Law of the Sea* (Band II, 1983—1984, S. 752) vertretene Meinung.

66. Angesichts dieser Feststellung entgehe die Gewährung des Rechts zur Führung einer Flagge dem Verbot des Artikels 7 EWG-Vertrag nicht. Der Vergleich mit den Gesellschaften zeige, daß die vom Vereinigten Königreich vertretene gegenteilige Ansicht irrig sei. Die nationalen Bestimmungen über die Errichtung von Gesellschaften entgingen nämlich den Verboten der Artikel 7, 52 und 221 EWG-Vertrag ebenfalls nicht.

67. Gleiches gelte für das Niederlassungsrecht. Artikel 52 EWG-Vertrag finde auf die Gewährung des Rechts zur Führung einer Flagge an Fischereifahrzeuge Anwendung, weil diese nur Hilfsmittel seien, die von den Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten — natürlichen oder juristischen Personen — bei der Ausübung ihres Niederlassungsrechts verwendet würden. Mit anderen Worten, wenn die im Vereinigten Königreich niedergelassenen Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten nicht berechtigt wären, ihre Schiffe registrieren zu lassen und als britische Fischereifahrzeuge zu betreiben, hätten sie nicht auf gleichberechtigter

Grundlage Zugang zu Fischereitätigkeiten, die auszuüben sie gemäß Artikel 52 berechtigt seien.

68. In der Praxis sei es in der Mehrzahl der Fälle für die im Vereinigten Königreich niedergelassenen Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten unmöglich, ihre Fischereifahrzeuge von dort aus unter der Flagge eines anderen Mitgliedstaats zu betreiben.

69. Um die Auffassung des Vereinigten Königreichs zum Ausnahmecharakter der gemeinsamen Fischereipolitik und insbesondere des Quotensystems zu widerlegen, hat die Kommission bereits in ihrer Klageschrift eine Reihe von Argumenten vorgebracht. Diese Argumente sind in ihrer Erwiderung durch eine Analyse der zwischenzeitlich verkündeten Urteile Agegate und Jaderow vervollständigt worden.

70. Die Kommission ist insoweit der Ansicht, daß weder die gemeinsame Fischereipolitik noch das Quotensystem von den Artikeln 7, 52 und 221 EWG-Vertrag abwichen.

71. Zunächst gebe es keine Vertragsbestimmung, die eine Abweichung der gemeinsamen Fischereipolitik von den Grundsätzen des Vertrages zulasse. Diese Politik beruhe im Gegenteil, wie die gemeinsame Agrarpolitik, auf Artikel 43 EWG-Vertrag.

72. Entgegen den Ausführungen des Vereinigten Königreichs enthielten die Schlußanträge des Generalanwalts Mischo in den Rechtssachen Agegate und Jaderow nichts, was den Schluß zuließe, daß die Mitgliedstaaten aufgrund irgendeiner im EWG-Vertrag stillschweigend enthaltenen Ausnahme für das Quotensystem Angehörige anderer Mitgliedstaaten diskriminieren dürften.

73. Ebenso bestätige die Beitrittsakte von 1985 zwar die Existenz der gemeinsamen Fischereipolitik einschließlich des Quotensystems, enthalte jedoch weder ausdrücklich noch stillschweigend eine Ausnahme von den tragenden Grundsätzen des EWG-Vertrags, die Gegenstand der vorliegenden Rechtssache seien.

74. Nach Ansicht der Kommission kann das Quotensystem, das durch abgeleitetes Gemeinschaftsrecht (Verordnung Nr. 170/83) eingeführt worden sei, nicht von sich aus Ausnahmen vom Vertrag zulassen. Dies sei den Urteilen vom 20. April 1978 (Ramel, a. a. O.) und vom 13. Dezember 1983 in der Rechtssache 218/82 (Kommission/Rat, „Rum", Slg. 1983, 4063) zu entnehmen. Keines der vom Vereinigten Königreich angeführten Urteile stütze dessen Ansicht, es könne davon ausgegangen werden — wie es der Gerichtshof in anderen Bereichen des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts getan habe —, daß das Quotensystem von den tragenden Grundsätzen „stillschweigend" abweiche.

75. Aus dem Urteil vom 16. Juni 1987 (Romkes, a. a. O.) ergebe sich im Gegenteil, daß das System der Aufteilung der Quoten mit Artikel 7 EWG-Vertrag vereinbar sei.

76. Außerdem sehe Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83, der die Mitgliedstaaten verpflichte, die Einzelheiten für die Nutzung der ihnen zugeteilten Quoten festzulegen, ausdrücklich vor, daß sie dies „in Übereinstimmung mit den geltenden Gemeinschaftsbestimmungen" tun müßten. Insbesondere müßten die Mitgliedstaaten den Gleichheitsgrundsatz und den Grundsatz

der Nichtdiskriminierung zwischen Erzeugern (Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag) beachten. Dies folge aus den Urteilen vom 25. November 1986 in den verbundenen Rechtssachen 201/85 und 202/85 (Klensch, Slg. 1986, 3477) und vom 26. April 1988 in der Rechtssache 207/86 (Apesco, Slg. 1988, 2151).

77. Die Behauptung des Vereinigten Königreichs, das Quotensystem bringe naturgemäß eine gewisse Abweichung von den Grundsätzen des Vertrages, namentlich dem Grundsatz der Niederlassungsfreiheit, mit sich, weil dieses System andernfalls gefährdet wäre, entbehre jeder Grundlage. Beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts besäßen die Mitgliedstaaten die Kontrolle über die Fangkapazitäten ihrer Flotte. Sie könnten deshalb die Fangkapazität ihrer Flotte in nichtdiskriminierender Weise begrenzen oder sogar einschränken; sie würden hierzu im Rahmen der Strukturpolitik der Gemeinschaft sogar ermuntert. Umgekehrt könne ein Mitgliedstaat, der einseitig eine Erhöhung der Kapazität seiner Flotte zulasse, nicht aus diesem Grund eine Erhöhung seiner Quoten fordern, wie der Gerichtshof im oben genannten Urteil Romkes bestätigt habe.

78. Das auf die genannte Mitteilung der Kommission über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für den Zugang zu den Fangquoten gestützte Vorbringen des Vereinigten Königreichs sei ebenfalls nicht begründet. Die vom Vereinigten Königreich genannte Passage betreffe nicht die Beschränkungen des Niederlassungsrechts, sondern die Liberalisierung der Tätigkeiten der im Bereich der Fischerei arbeitenden Unternehmen, die durch objektiv gerechtfertigte und nichtdiskriminierende Maßnahmen kontrolliert und eingeschränkt werden müsse.

79. Schließlich ließen die Urteile vom 14. Dezember 1989 (Agegate und Jaderow) keinesfalls den Schluß zu, daß das Quotensystem die Mitgliedstaaten von Verboten des EWG-Vertrags befreie. Insbesondere habe der Gerichtshof im Urteil Jaderow zwar entschieden, daß ein Mitgliedstaat Bedingungen aufstellen könne, mit denen sichergestellt werden solle, daß eine wirkliche wirtschaftliche Beziehung der Schiffe, die unter Ausnutzung seiner Quoten fischten, zu diesem Mitgliedstaat gegeben sei. Er habe jedoch auch die sehr enge Begrenzung dieser Beziehung betont. Außerdem sei im Urteil Agegate das Wohnsitzerfordernis für Besatzungsmitglieder von Fischereifahrzeugen für unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht erklärt worden; das gleiche müsse erst recht für das Staatsangehörigkeitserfordernis gelten, das den von Artikel 14 des Gesetzes von 1988 erfaßten Personen auferlegt werde.

80. Die Urteile Agegate und Jaderow beträfen auf jeden Fall die Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten im Rahmen des Quotensystems ergreifen dürften. Die streitigen Staatsangehörigkeitserfordernisse beherrschten dagegen den Zugang zur Registrierung und damit zu allen Fischereitätigkeiten einschließlich des Fangs von Arten, die keinen Quoten unterlägen. Den Mitgliedstaaten zu gestatten, die Registrierung der Fischereifahrzeuge durch solche Erfordernisse zu beschränken, würde deshalb über den Geltungsbereich des Quotensystems hinausgehen. Im übrigen könnten die Beschränkungen der Registrierung von Schiffen — im Unterschied zu Voraussetzungen hinsichtlich der Gewährung von Lizenzen, die von dem gegenwärtigen System abhängig seien — selbst dann bestehenbleiben, wenn das gegenwärtige Quotensystem durch ein umfassenderes System ersetzt würde.

81. Die Behauptung des Vereinigten Königreichs, die gemeinsame Fischereipolitik sei in Kenntnis der Tatsache ausgehandelt worden, daß die Registrierungsvorschriften aller

Mitgliedstaaten Staatsangehörigkeitserfordernisse enthielten, sei unzutreffend, weil sie die Staatszugehörigkeit der Schiffe, die in der Tat einen wesentlichen Bestandteil des gegenwärtigen Systems nationaler Quoten bilde, mit den Staatsangehörigkeitsvoraussetzungen verwechsle, die für die Eigentümer und Betreiber dieser Schiffe gälten und die den Gegenstand dieses Rechtsstreits bildeten.

82. Es gebe keinen Grund für die Annahme, daß die Haager Präferenzen, die für die Fischerei in Küstengebieten geltende Regelung, die Fischereivorschriften der Beitrittsakte von 1985 oder die Politik der Gemeinschaft zur Umstrukturierung der Fischereiflotten die Anwendung der streitigen Staatsangehörigkeitserfordernisse rechtfertigen könnten. Jedenfalls könnte ein einzelnes Erfordernis, das durch das Ziel der einen oder anderen dieser Regelungen möglicherweise gerechtfertigt wäre, nur zugelassen werden, wenn seine Anwendung streng auf die betreffende Regelung begrenzt bliebe.

83. Die Kommission weist darauf hin, daß der Präsident des Gerichtshofes im Beschluß vom 10. Oktober 1989 (a. a. O.) ihrem Vorbringen zu den im Gesetz von 1988 enthaltenen Staatsangehörigkeitsvoraussetzungen — wenn auch nur auf einer Prima-facie-Grundlage — gefolgt sei.

84. In ihrer Gegenerwiderung stellt die *Regierung des Vereinigten Königreichs* fest, daß das Gemeinschaftsrecht bis zum August 1987 kein Verfahren vorgesehen habe, durch das ein Mitgliedstaat Einzelheiten über Anlandungen durch seine Schiffe in anderen Mitgliedstaaten habe erhalten können. Die Verordnung Nr. 2241/87 habe dem abhelfen sollen, indem sie die Schiffe gezwungen habe, dem Flaggenstaat ihre Anlandungen mitzuteilen, aber tatsächlich sei erst mit der dem Gerichtshof seit dem Urteil vom 27. März 1990 in der Rechtssache C-9/89 (Spanien/Rat, Slg. 1990, I-1383) bekannten Verordnung Nr. 3483/88 eine befriedigende Lösung für dieses Problem gefunden worden. Da die Tätigkeit der „anglo-spanischen" Schiffe durch diese Maßnahmen jedoch nicht beendet worden sei, sondern lediglich überwacht werde, setze sich der Schaden für die echte britische Fischereiflotte fort.

85. Selbst wenn die Quoten, in deren Rahmen die „anglo-spanischen" Schiffe gefischt hätten, infolge des Erlasses des Gesetzes von 1988 und der sich daraus ergebenden Beendigung der Tätigkeit dieser Schiffe von der echten britischen Fischereiflotte nicht in vollem Umfang ausgenutzt würden, besäßen diese Quoten im Rahmen des Austausches von Quoten gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 170/83 einen beträchtlichen Wert.

86. Es sei jedenfalls unmöglich, den als „Quotenspringen" bezeichneten Mißbrauch zu beenden, ohne die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten, die sich an solchen Praktiken beteiligten, zu diskriminieren.

87. Die Regierung des Vereinigten Königreichs beschreibt sodann die Auswirkungen des Standpunkts der Kommission zur Frage der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Gewährung des Rechts zur Führung ihrer Flagge. Die für Fischereifahrzeuge gewählte Lösung müsse auch auf Handelsschiffe sowie auf Flugzeuge Anwendung finden. Was speziell die Handelsschiffe betreffe, so würde die von der Kommission befürwortete Lösung den in der Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 des Rates vom 22. Dezember 1986 zur Anwendung des

Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschiffahrt zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern (ABl. L 378, S. 1) festgelegten Übergangszeitraum gegenstandslos machen. Diese Verordnung diene zur Beseitigung der für den Seetransport bestimmter Waren bestehenden Vorbehalte zugunsten der Schiffe, die die Flagge eines Mitgliedstaats führten. Ebenso wäre die Fluggesellschaft eines bestimmten Mitgliedstaats in der Lage, die Flagge anderer Mitgliedstaaten zu führen und damit interne Luftverkehrsdienste in jedem dieser Staaten zu den gleichen Bedingungen wie die einheimischen nationalen Fluggesellschaften zu betreiben.

88. Die von der Kommission als Ersatz für das Merkmal der Staatsangehörigkeit des Eigentümers vorgeschlagenen „Mittel" seien unbefriedigend. Der Gedanke, daß eine echte Verbindung zwischen dem Flaggenstaat und seinem Schiff allein dadurch begründet werden könne, daß der Eigentümer des Schiffes Angehöriger eines anderen Mitgliedstaats als des Flaggenstaats sei, sei mit dem Völkerrecht offensichtlich unvereinbar. Das gleiche gelte für den Vorschlag der Einrichtung eines ständigen Verwaltungsbüros an Land. Diese symbolische Anwesenheit ließe Mißbräuche zu und würde dazu führen, daß die Flaggen der Mitgliedstaaten nichts weiter als „Billigflaggen" wären. Darüber hinaus sei es praktisch äußerst schwierig, zwischen einer „Briefkastenfirma" und einem echten Geschäftssitz zu unterscheiden. Folglich könne dieser Vorschlag nicht als angemessene Antwort auf die praktizierte Umgehung des Quotensystems durch Erlangung des Zugangs zur Flagge eines oder mehrerer Mitgliedstaaten angesehen werden.

89. Das Kriterium der Staatsangehörigkeit des Eigentümers sei Teil des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts. Artikel 234 EWG-Vertrag gelte für dieses nicht. Wie der Gerichtshof im Urteil vom 4. Dezember 1974 in der Rechtssache 41/74 (Van Duyn, Slg. 1974, 1337) entschieden habe, wolle der EWG-Vertrag in den Beziehungen der Mitgliedstaaten zueinander völkerrechtliche Grundsätze sicherlich nicht außer acht lassen. Die Gemeinschaft könne nicht einseitig völkerrechtliches Gewohnheitsrecht ändern.

90. Die Behauptung der Kommission, daß Schiffe bloße Hilfsmittel seien, die von den Personen bei der Ausübung ihres Niederlassungsrechts verwendet würden, lasse die rechtliche Bedeutung der Gewährung des Rechts zur Führung einer Flagge außer acht. Das Erfordernis einer echten Verbindung werde dadurch gerechtfertigt, daß die Staatszugehörigkeit des Schiffes das Schiff selbst, alle an Bord befindlichen Personen, andere Schiffe und alle Länder, mit denen das Schiff in Kontakt komme, berühre. Aus diesen Gründen unterschieden sich Schiffe grundlegend von Gesellschaften. Während im übrigen Artikel 58 EWG-Vertrag ausdrückliche Bestimmungen für Gesellschaften vorsehe, enthalte der Vertrag keine Erwähnung von Schiffen und Flugzeugen.

91. Die Kommission habe vor allem aufgrund der zahlreichen Verpflichtungen sowohl interner als auch internationaler Art, die mit der Gewährung des Rechts zur Führung einer Flagge verbunden seien, in ihrer Mitteilung an den Rat vom 3. August 1989 mit dem Titel „Eine Zukunft für das Seeverkehrsgewerbe der Gemeinschaft" [KOM(89) 266 endg., Nrn. 55 ff.] den Gedanken der Ersetzung der verschiedenen Register der Mitgliedstaaten durch ein Gemeinschafts-Schiffsregister verworfen.

92. Die Regierung des Vereinigten Königreichs nimmt auf das allgemeine Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit (ABl. 1962, 2, S. 32)

Bezug und weist darauf hin, daß der Zugang zur Flagge eines Mitgliedstaats nicht zu den Beschränkungen gehöre, die nach diesem Programm abgeschafft werden müßten. Daraus ergebe sich, daß die Gewährung des Rechts zur Führung einer Flagge anders geartet sei als das Niederlassungsrecht. In gleicher Weise sei das Recht auf eine zweite Niederlassung, das der Gerichtshof im Urteil vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 107/83 (Klopp, Slg. 1984, 2971) anerkannt habe, mit der Gewährung des Rechts zur Führung einer Flagge nur schwer in Einklang zu bringen.

93. Die Regierung des Vereinigten Königreichs wiederholt ihre Auffassung, daß das Gesetz von 1988 nicht gegen Artikel 52 EWG-Vertrag verstoße, weil es Angehörige anderer Mitgliedstaaten nicht daran hindere, sich im Vereinigten Königreich niederzulassen und ihre Fischereifahrzeuge von dort aus zu betreiben, sofern sie dies unter der Flagge ihres eigenen Mitgliedstaats täten. Dies geschehe sowohl im Bereich der Handelsschiffahrt — im Rahmen der Artikel 61 und 75 EWG-Vertrag — als auch im Bereich der Luftfahrt.

94. Die Tatsache, daß die ausgeübte Tätigkeit — in diesem Fall der Zugang zu den Quoten anderer Mitgliedstaaten — einen Mißbrauch darstelle, bilde jedenfalls keine Rechtfertigung für eine „Niederlassung" im Sinne des Vertrages. Dies ergebe sich aus dem Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 81/87 (Daily Mail, Slg. 1988, 5483).

95. Zum Vorbringen hinsichtlich der gemeinsamen Fischereipolitik weist die Regierung des Vereinigten Königreichs darauf hin, daß der Gerichtshof im Urteil vom 14. Dezember 1989 (Jaderow, a. a. O.) anerkannt habe, daß das Quotensystem eine Ausnahme vom Grundsatz des gleichen Zugangs mit sich bringe.

96. Schließlich sei es angesichts des durch die Verordnung Nr. 170/83 eingeführten Quotensystems auf der einen Seite und der in der Beitrittsakte von 1985 enthaltenen Beschränkungen der Fischerei auf der anderen Seite erforderlich, das berechtigte Vertrauen der Mitgliedstaaten darauf zu schützen, daß die Begriffe „die Flagge führen" oder „in einem Mitgliedstaat registriert" sein, deren Definition nach den Gemeinschaftsbestimmungen dem nationalen Recht überlassen bleibe, von den Bestimmungen des EWG-Vertrags nicht berührt würden.

97. Die *spanische Regierung* trägt vor, auch wenn es den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten überlassen bleibe, den Begriff der Fischereifahrzeuge, die die Flagge eines Mitgliedstaats führten oder in einem Mitgliedstaat registriert seien, näher zu bestimmen, wie der Gerichtshof im Urteil vom 19. Januar 1988 (Pesca Valentia, a. a. O.) entschieden habe, so bedeute dies nicht, daß die von den Mitgliedstaaten in diesem Bereich erlassenen Maßnahmen gegen die Bestimmungen des EWG-Vertrags und speziell gegen das Verbot jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verstoßen dürften. Sie verweist hierzu auf das Urteil vom 25. November 1986 (Klensch, a. a. O.).

98. Die im Gesetz von 1988 vorgesehenen Staatsangehörigkeitsvoraussetzungen verstießen gegen die Artikel 7, 52 und 221 EWG-Vertrag. Die tragenden Grundsätze, die sich aus diesen Bestimmungen und insbesondere aus Artikel 52 ergäben, zwängen zur Beseitigung nicht nur der Beschränkungen und Ungleichbehandlungen im Bereich der Ausübung beruflicher Tätigkeiten, sondern auch jedes Hindernisses, das der wirksamen Ausübung der Freiheit zur Durchführung dieser Tätigkeiten entgegenstehen könne. Dies ergebe sich aus den vom Rat am 18. Dezember 1961 erlassenen allgemeinen Programmen. Es sei nämlich sinnlos, sich in einem Mitgliedstaat niederzulassen, wenn man anschließend nicht die Möglichkeit habe, die Tätigkeit auszuüben, wegen der man sich niedergelassen habe.

99. Jede Abweichung von den Vertragsvorschriften über die Niederlassungsfreiheit müsse zu den in den Artikeln 55 und 56 aufgezählten Fällen gehören. Diese Bestimmungen müßten eng ausgelegt werden.

100. Zu der Behauptung, daß die gemeinsame Fischereipolitik bestimmte Ausnahmen vom Vertrag zulasse, vertritt die spanische Regierung die Auffassung, daß es in den Verträgen keine Bestimmung gebe, nach der die gemeinsame Fischereipolitik als Sonderfall angesehen werden könne. Folglich würden die Regelungen des Vertrages auch für die gemeinsame Fischereipolitik gelten. Dies sei den Urteilen vom 20. April 1978 (Ramel, a. a. O.) und vom 29. März 1979 in der Rechtssache 231/78 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1979, 1447) zu entnehmen.

101. Im übrigen verlangten die Bestimmungen des abgeleiteten Rechts im Bereich der Fischerei selbst, daß die von einem Mitgliedstaat erlassenen Regelungen „in Übereinstimmung mit den geltenden Gemeinschaftsbestimmungen" stehen müßten (Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 170/83) und in bezug auf andere Mitgliedstaaten nicht diskriminierend wirken dürften, indem sie insbesondere allen Fischereifahrzeugen der anderen Mitgliedstaaten „gleichen Zugang zu den Fanggründen und zur Fischerei" in den ihrer Oberhoheit oder ihrer Gerichtsbarkeit unterliegenden Meeresgewässern gewähren müßten (Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76).

102. Insbesondere stelle das durch die Verordnung Nr. 170/83 eingeführte Quotensystem nichts anderes als eine Maßnahme zur Erhaltung der Fischbestände dar und keine Form der Aufteilung der Märkte und der Errichtung von Schranken für die Freizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit innerhalb der Gemeinschaft. Folglich ermögliche das Quotensystem den Mitgliedstaaten nicht den Erlaß von einschränkenden, mit dem Vertrag unvereinbaren Maßnahmen, um ihrer eigenen Wirtschaft und insbesondere ihrem Fischereigewerbe und den damit verbundenen Wirtschaftszweigen die sich aus ihren Quoten ergebenden wirtschaftlichen Vorteile vorzubehalten.

103. Schließlich verletzten die im Gesetz von 1988 vorgesehenen Staatsangehörigkeitsvoraussetzungen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des berechtigten Vertrauens.

104. Die *irische Regierung* ist der Auffassung, daß das Gemeinschaftsrecht das grundsätzliche Recht eines Mitgliedstaats, die Voraussetzungen für den Zugang zu seinem Schiffsregister durch den Erlaß von Staatsangehörigkeitserfordernissen der im Gesetz von 1988 enthaltenen Art festzulegen, noch nicht eingeschränkt habe.

105. Die Artikel 7, 52 und 221 EWG-Vertrag setzten voraus, daß die Angehörigen der Mitgliedstaaten, denen in diesen Bestimmungen Rechte eingeräumt würden, bei der Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit ihre jeweilige Staatsangehörigkeit beibehielten. Es gebe im Vertrag keine Bestimmung, die eine Person zum Wechsel ihrer Staatsangehörigkeit berechtige. Eine vergleichbare Situation bestehe im Hinblick auf die Staatszugehörigkeit der Schiffe einschließlich der Fischereifahrzeuge.

106. Angesichts des mißbräuchlichen Verhaltens der spanischen Fischer seien die von dem hiervon betroffenen Mitgliedstaat zu dessen Beendigung ergriffenen geeigneten Maßnahmen in jedem Fall objektiv gerecht-

fertigt und nicht diskriminierend. Wenn dies zutreffe, liege kein Verstoß gegen die Artikel 7, 52 und 221 EWG-Vertrag vor.

107. Für den Fall, daß der Gerichtshof der Ansicht sein sollte, daß die streitigen Staatsangehörigkeitserfordernisse gegen Artikel 52 EWG-Vertrag verstoßen, trägt die irische Regierung vor, daß sie im Hinblick auf Artikel 56 EWG-Vertrag gerechtfertigt seien. Dann breche auch die auf die Artikel 7 und 221 EWG-Vertrag gestützte Argumentation der Kommission zusammen.

108. Wenn man der Auffassung der Kommission zur Registrierung von Fischereifahrzeugen folgen wollte, würde dies nach Ansicht der irischen Regierung auch die Strukturpolitik der Gemeinschaft im Fischereisektor untergraben.

109. Die Urteile vom 14. Dezember 1989 (Agegate und Jaderow, a. a. O.) seien für die Entscheidung des vorliegenden Rechtsstreits ohne Bedeutung, da sie die Vereinbarkeit von Voraussetzungen in bezug auf Fischereilizenzen mit dem Gemeinschaftsrecht beträfen, während es hier um die Frage der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Festlegung der Voraussetzungen für die Registrierung von Fischereifahrzeugen in ihren Schiffahrtsregistern gehe.

C. N. Kakouris
Berichterstatter