af sådanne foranstaltninger. Dette samarbejde trådte under hensyn til det stadigt voksende behov for foranstaltninger til bevarelse af havets biologiske ressourcer og den generelle udvikling i folkeretten på havfiskeriområdet i stedet for den tidligere gældende ordning i disse fiskerizoner. Spanske fiskere kan derfor ikke påberåbe sig tidligere folkeretlige forpligtelser mellem Frankrig og Spanien til støtte for, at de af Fællesskabet udstedte midlertidige foranstaltninger ikke finder anvendelse, når disse to grupper af bestemmelser er uforenelige.

2. I straffesager mod spanske fiskere, som er tiltalt for at have fisket uden licens i den franske økonomiske zone, tilkommer det den nationale ret, som sagerne verserer for, at fastlægge de retlige følger af den omstændighed, at der ikke i tidsrummet mellem gyldighedsperioderne for henholdsvis forordningerne nr. 3305/80 og nr. 554/81 var fastsat EF-regler om udstedelse af fiskerilicenser til spanske fiskerfartøjer.

I de forenede sager 137 og 140/81

angående anmodninger, som Tribunal de grande instance de Bayonne i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager

DIREKTØREN FOR AFFAIRES MARITIMES DU LITTORAL DU SUD-OUEST, Bayonne, som påtalemyndighed,

og

PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE (anklagemyndigheden), som part i sagen,

mod

ALFONSO CAMPANDEGUY SAGARZAZU, Fontarrabie, Spanien (sag 137/81),

og

KONTORCHEFEN FOR AFFAIRES MARITIMES, BAYONNE, OG PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE

mod

ANTONIO ECHEVARRIA SAGASTI, Pasajes de San Pedro, Spanien (sag 140/81),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Rådets forordninger om fastsættelse af visse midlertidige foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som skal finde anvendelse på fartøjer, der sejler under spansk flag,

har

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden A. O'Keeffe, dommerne G. Bosco og T. Koopmans,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: referendar A. W. H. Meij

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Campandeguy Sagarzazu og Echevarria Sagasti, begge skippere på fiskerfartøjer, der er registreret i Spanien, er for Tribunal de grande instance de Bayonne tiltalt for at have drevet ulovligt fiskeri uden den licens, der kræves efter EF-reglerne om fiskeri fra fartøjer, der sejler under spansk flag.

De blev begge henholdsvis den 2. februar 1981 og den 10. marts 1981 antruffet under fiskeri ud for Bayonne i den franske økonomiske zone mellem 12 og 200 sømil fra kysten.

Som det fremgår af forelæggelsesdommene i de to sager, fandt Tribunal de grande instance de Bayonne, at de pågældende EF-forordninger, som begrænser spanske statsborgeres ret til fiskeri, idet der opstilles visse betingelser, især erhvervelse af licens, kan indebære en ændring af tidligere indgåede folkeretlige forpligtelser, herunder Londonkonventionen af 9. marts 1964 om fiskeri, den fransk-spanske fiskeriaftale af 29. marts 1967 og Genève-konventionen af 29. april 1958 om fiskeri på det åbne hav og bevarelse af dets levende rigdomskilder. Retten fastslog, at den

den 15. april 1980 undertegnede fiskeriaftale mellem EØF og den spanske regering, som bl.a. indeholder bestemmelser om tildeling af licenser til fiskerfartøjer, endnu ikke var trådt i kraft i februar 1981. Retten udtalte videre, at aftalen ikke kan antages at finde midlertidig anvendelse, idet den kan sætte de nævnte tidligere folkeretlige forpligtelser ud af kraft.

Følgelig har Tribunal de grande instance de Bayonne ved domme af henholdsvis 23. april 1981 (sag 137/81) og 21. maj 1981 (sag 140/81) besluttet at udsætte sagerne, indtil Domstolen har afgjort det præjudicielle spørgsmål om gyldigheden i forhold til tidligere indgående folkeretlige forpligtelser af EF-forordningen om fastsættelse af en række midlertidige foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som skal finde anvendelse på fartøjer, der sejler under spansk flag — og i bekræftende fald om disse forordninger kan gøres gældende over for spanske statsborgere — for så vidt der i forordningerne opstilles visse betingelser for spanske statsborgeres ret til at drive fiskeri inden for den økonomiske zone, som blev indført ved bekendtgørelse nr. 77-130 af 11. februar 1977.

2. De for sagerne relevante fællesskabs- og traktatbestemmelser kan sammenfattes således:

a) Fællesskabets fiskeriordning for fartøjer, der sejler under spansk flag

I medfør af Rådets resolution af 3. november 1976 om visse aspekter udadtil ved oprettelsen af en fiskerizone på 200 sømil inden for Fællesskabet fra den 1. januar 1977 at regne (EFT C 105, 1981, s. 1) har Fællesskabets medlemsstater med virkning fra 1. januar 1977 udvidet deres fiskerizoner til 200 sømil i Nordsøen og i det nordlige Atlanterhav. Tredjelandes fiskerfartøjers udnyttelse af fiskeressourcerne er siden blevet reguleret ved en række midlertidige fællesskabsforanstaltninger for hvert af de pågældende lande. Foranstaltningerne blev udstedt i afventning af indgåelse af rammeaftaler om fiskeri mellem Fællesskabet og de pågældende tredjelande.

Den ordning, som i begyndelsen af 1981 skulle finde anvendelse på fartøjer, der sejler under spansk flag, fremgik først af Rådets forordning nr. 1719/80 af 30. juni 1980 om fastsættelse for 1980 af en række foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som skal finde anvendelse på fartøjer, der sejler under spansk flag (EFT L 168, s. 27).

Ifølge denne forordnings betragtninger har Fællesskabet og Spanien konsulteret hinanden efter den i rammeaftalen om fiskeri, undertegnet den 15. april 1980 mellem Fællesskabet og Spanien, fastsatte procedure vedrørende betingelserne for fiskeri fra hver af parternes fartøjer i den anden parts fiskerizone i 1980. Som følge af disse konsultationer har Fællesskabets delegation forpligtet sig til at anbefale sine myndigheder, at de for denne periode vedtager visse foranstaltninger, hvorved spanske fartøjer får tilladelse til at drive fiskeri i de af medlemsstaternes fiskerizoner, der er omfattet af EF-reglerne om fiskeri.

Artiklerne 1 og 2 i forordning nr. 1719/80 er affattet således:

»Artikel 1

De eneste fangster, som de fartøjer, der sejler under spansk flag, har tilladelse til at tage i perioden 1. januar til 31. december 1980 i den del af medlemsstaternes fiskerizone på indtil 200 sømil, som omfattes af Fællesskabets fiskeribestemmelser, er de i bilag 1 anførte inden for de deri fastsatte mængder og på de i denne forordning fastsatte betingelser.

Artikel 2

1. Det er en betingelse for udøvelse af fiskeri, at der om bord forefindes en licens, der er udstedt af Kommissionen på Fællesskabets vegne, og at bevarelses- og kontrolforanstaltningerne samt de øvrige bestemmelser for fiskeri i den i artikel 1 omhandlede zone overholdes.

2. Antallet af licenser, der kan udstedes til fartøjer, som sejler under spansk flag, er fastsat i bilag 1, punkt 3.«

Ved Rådets forordning nr. 3305/80 af 17. december 1980 (EFT L 344, s. 33) blev gyldighedsperioden for de fiskerilicenser, som var gyldige den 31. december 1980 i medfør af forordning nr. 1719/80 for skibe, der sejler under spansk flag, forlænget indtil den 31. januar 1981.

Dernæst udstedte Rådet ved forordning nr. 554/81 af 27. februar 1981 (EFT L 57, s. 1) en række lignende midlertidige foranstaltninger for perioden 4. marts-31. maj 1981 ud fra betragtningerne, dels at spanske fartøjers fiskeri i medlemsstaternes fiskerizoner siden 1. februar 1981 havde været afbrudt (5. betragtning), dels at fiskeriaftalen mellem Fællesskabet og Spanien, undertegnet den 15. april 1980, i henhold til artikel 12 fandt anvendelse fra datoen for dens undertegnelse (1. betragtning).

Den endelige fiskeriordning for 1981 findes i Rådets forordning nr. 1569/81 af 1. juni 1981 om fastsættelse for 1981 af en række foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som skal finde anvendelse på fartøjer, der fører spansk flag (EFT L 154, s. 1).

Forordningens artikel 10, stk. 3, er affattet således:

»Ingen licens er gyldig i perioden fra den 1. februar til den 3. marts 1981. Alt fiskeri fra fartøjer, der fører spansk flag, i den i artikel 1 omhandlede zone er forbudt i denne periode«.

b) Traktatbestemmelser

Efter at Fællesskabets medlemsstater den 1. januar 1977 havde udvidet deres fiskerizoner til 200 sømil, indledte Kommissionen for De europæiske Fællesskaber en række forhandlinger om afslutning af fiskeriaftaler mellem Fællesskabet og tredjelande, herunder Spanien. Aftalen med Spanien blev således paraferet den 23. september 1978 og undertegnet den 15. april 1980. Aftalen blev på Fællesskabets vegne godkendt i Rådets forordning nr. 3062/80 af 25. november 1980 om indgåelse af fiskeriaftalen mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Spaniens regering (EFT L 322, s. 3). Aftalen trådte efter afslutningen af den spanske ratifikationsprocedure i kraft den 22. maj 1981 (EFT L 204, s. 34).

Ifølge artikel 12 finder aftalen inden ikrafttrædelsen midlertidig anvendelse med virkning fra datoen for dens undertegnelse, nemlig den 15. april 1980.

Aftalens artikel 1, stk. 1, og artiklerne 2, 3 og 4, er affattet således:

»Artikel 1

1. Formålet med denne aftale er at fastlægge principper og regler, der skal gælde for samtlige bestemmelser for fiskeri, som udøves af hver af parternes fartøjer i de fiskerizoner, som hører under den anden parts jurisdiktion.

...

Artikel 2

Hver part skal give den anden parts fiskerfartøjer adgang til den fiskerizone, der hører under dens jurisdiktion, i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i nedenstående artikler.

Artikel 3

1. Hver part skal hvert år for den fiskerizone, der hører under dens jurisdiktion, med forbehold af fornødne tilpasninger som følge af uforudsete omstændigheder og af hensyn til nødvendigheden af at sikre en hensigtsmæssig regulering af de biologiske ressourcer:

a) fastlægge den samlede tilladte fangst for de enkelte bestande eller for grupper af bestande, idet der tages hensyn til det mest pålidelige foreliggende videnskabelige materiale, bestandenes indbyrdes afhængighed, internationale organisationers arbejde på dette område samt alle andre relevante faktorer;

b) efter passende fælles konsultationer fastlægge fangstmængderne for den anden parts fiskerfartøjer og de zoner, hvori disse fangster kan tages. De to parter sætter sig som mål at tilvejebringe en tilfredsstillende ligevægt mellem hver parts fangstmuligheder i den fiskerizone, der hører under den anden parts jurisdiktion.

Ved fastlæggelsen af disse muligheder tager hver part hensyn til:

i) interessen i at bevare det traditionelle særpræg i fiskeriet i grænsekystzoner;

ii) nødvendigheden af at formindske de vanskeligheder, som kan opstå for den part, hvis fangstmuligheder formindskes under tilvejebringelse af ovennævnte ligevægt, mest muligt;

iii) samtlige andre relevante faktorer.

2. Hver part kan træffe de fornødne foranstaltninger til sikring af hensigtsmæssig bevarelse og regulering af ressourcerne i den fiskerizone, der hører under dens jurisdiktion. Foranstaltninger, der træffes som følge af den årlige fastlæggelse af den anden parts fangstmuligheder, må ikke være af en sådan art, at de er til skade for den faktiske udøvelse af fiskeri.

Artikel 4

Hver part kan bestemme, at fiskeri, der udøves af den anden parts fiskerfartøjer i den fiskerizone, der henhører under dens jurisdiktion, gøres betinget af udstedelse af licenser.

Hver parts kompetente myndigheder giver den anden part meddelelse om navn, registreringsnummer og øvrige relevante karakteristika for de fartøjer, for hvilke der anmodes om tilladelse til at udøve fiskeri i den anden parts fiskerizone. Denne bestemmelse gælder ligeledes for ethvert fartøj, der har til formål at støtte eller bistå et fiskerfartøj med udøvelse af opgaver der har direkte forbindelse med dette fartøjs fiskeri. Den anden part udsteder licenser i overensstemmelse med de fangstmuligheder, der

er indrømmet i henhold til bestemmelserne i artikel 3, stk. 1, litra b).«

London-konventionen af 9. marts 1964 om fiskeri (Recueil des traités des Nations Unies 581, nr. 8432; jfr. dansk bekendtgørelse nr. 10 af 27. 1. 1965) fastsætter det fælles grundlag for en ordning af fiskeriet inden for 6-milegrænsen regnet fra basislinjen og i området mellem 6 og 12 mil regnet fra samme linje.

Enhver kontraherende part anerkender de øvrige kontraherende parters ret til at indføre en ordning af fiskeriet som beskrevet i konventionen (artikel 1, stk. 1). Konventionens artikler 2, 3 og 5 lyder således:

»Artikel 2

Kyststaten har eneret til at drive fiskeri og udelukkende jurisdiktion i fiskerisager inden for 6-milegrænsen regnet fra basislinjen for det ydre territorialfarvand.

Artikel 3

I området mellem 6 og 12 mil, regnet fra basislinjen for det ydre territorialfarvand, er retten til at drive fiskeri forbeholdt kyststaten og sådanne andre kontraherende parter, hvis fiskerfartøjer traditionelt har fisket i dette område mellem 1. januar 1953 og 31. december 1962.

...

Artikel 5

1. Inden for det i artikel 3 nævnte område er kyststaten beføjet til at fastsætte regler for fiskeriet og til at håndhæve sådanne regler, herunder regler, som tager sigte på gennemførelsen af internationalt vedtagne fredningsforanstaltninger, alt forudsat, at der hverken formelt eller reelt diskrimineres mod andre kontraherende parters fiskerfartøjer, der driver fiskeri i overensstemmelse med artiklerne 3 og 4.

2. Før kyststaten udsteder sådanne regler, skal den underrette de øvrige interesserede kontraherende parter herom, og hvis disse ønsker det, rådføre sig med dem.«

Ifølge artikel 10 skal intet i denne konvention være til hinder for opretholdelsen eller indførelsen af en særlig ordning af fiskeriet blandt andet mellem stater, der er medlemmer af Det europæiske økonomiske Fællesskab.

Frankrig og Spanien ratificerede konventionen i 1965.

Som et led i de i artikel 9, stk. 2, i London-konventionen nævnte naboordninger indgik Frankrig og Spanien ved noteveksling af 20. marts 1967 en generel fiskeriaftale. Med hensyn til spanske fiskeres ret til at fiske i de farvande, som henhører under fransk jurisdiktion, fastsætter aftalen bl.a. følgende i artikel I. b:

»I området mellem 6 og 12 sømil fra de franske kyster har spanske statsborgere ret til uden tidsmæssig begrænsning af fiske:

— efter samtlige fiskearter ud for Atlanterhavskysten i området mellem Bidassoa's flodmunding og den bredegrad, som skærer Belle-Ile's nordligste punkt.«

Genève-konventionen af 29. april 1958 om fiskeri på det åbne hav og bevarelse af dets levende rigdomskilder (Recueil des traités des Nations Unies 559, nr. 8164; jfr. dansk bekendtgørelse nr. 52 af 14. 5. 1969) skal ifølge konventionens præambel på grundlag af internationalt samarbejde løse problemerne vedrørende bevarelse af det åbne havs levende rigdomskilder, som er truet af rovdrift. Konventionen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

»Artikel 6

1. En kyststat har en særlig interesse i opretholdelse af de levende rigdomskilders ydeevne i ethvert område af det åbne hav, som grænser op til dens ydre territorialfarvand.

...

Artikel 7

1. Under hensyn til bestemmelserne i artikel 6, stk. 1, kan enhver kyststat med henblik på opretholdelse af havets levende rigdomskilders ydeevne ensidigt iværksætte passende foranstaltninger til bevarelse af enhver fiskebestand eller andre af havets rigdomskilder i ethvert område af det åbne hav, som grænser op til dens ydre territorialfarvand, hvis forhandlinger herom med andre interesserede stater ikke inden seks måneder har ført til en aftale.

2. Foranstaltninger gennemført af kyststaten i henhold til foranstående stykke skal kun have gyldighed over for andre stater, såfremt følgende betingelser er opfyldt:

...

c) at foranstaltningerne hverken formelt eller reelt indebærer nogen forskelsbehandling af udenlandske fiskere.«

Frankrig og Spanien ratificerede konventionen henholdsvis i 1970 og 1971.

c) Gældende fransk lovgivning

Den franske lovgivning, som finder anvendelse i de to foreliggende sager, fremgår af bekendtgørelse nr. 77-130 af 11. februar 1977, som er udstedt i henhold til lov nr. 76-655 af 16. juli 1976. Der blev ved bekendtgørelsen indført en økonomisk zone for den franske Nordsø-, Kanal- og Atlanterhavskyst fra den fransk-belgiske grænse til den fransk-spanske grænse i et område på 188 sømil fra territorialfarvandets ydre grænse.

Bekendtgørelsens artikel 2 lyder således:

»Med forbehold af reglerne i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og gennemførelsesbestemmelserne hertil er fiskeri fra udenlandske fartøjer i den økonomiske zone forbudt i henhold til lov af 1. marts 1888 med senere ændringer.

Som undtagelse herfra kan der imidlertid udstedes fiskerilicenser til visse udenlandske fartøjer under de betingelser, som er fastsat i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og gennemførelsesbestemmelserne hertil, i internationale aftaler og i fransk nationel ret.«

Artikel 3 indeholder straffebestemmelserne.

3. Forelæggelsesdommene fra Tribunal de grande instance de Bayonne af henholdsvis 23. april 1981 og 21. maj 1981 er registreret på Domstolens justitskontor den 5. juni 1981.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af tiltalte i hovedsagen i sag 137/81, Campandeguy Sagarzazu, og af tiltalte i hovedsagen i sag 140/81, Echevarria Sagasti, begge ved advokat J. Tournaire, Bayonne, og i de to sager af Den franske Republiks regering, ved Gilbert Guillaume, direktør for udenrigs-

ministeriets juridiske kontor, som befuldmægtiget, af Rådet for De europæiske Fællesskaber, ved Daniel Vignes, direktør for Rådets juristiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af Aidan Larkin, fuldmægtig i Rådets juridiske tjeneste, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Kommissionens juridiske konsulent Jacques Bourgeois, som befuldmægtiget, bistået af François Lamoureux, Kommissionens juridiske tjeneste.

Domstolen har ved kendelse af 20. januar 1982 besluttet at forene sagerne 137/81 og 140/81 med henblik på den mundtlige behandling og domsafsigelsen.

I henhold til procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, har Domstolen ved kendelse af 20. januar 1982 besluttet at henvise de forenede sager til første afdeling.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

De tiltalte i de for den nationale ret verserende sager, Campandeguy Sagarzazu og Echevarria Sagasti, har først anført, at der ikke i perioden 1. februar-3. marts 1981 — det vil sige på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sag 137/81 — var fastsat EF-regler specielt for spanske fiskere. Da der således ikke krævedes licens for at drive fiskeri fra fartøjer, der fører spansk flag, kan fiskeri uden licens heller ikke straffes.

Femte betragtning til forordning nr. 554/81, hvorefter spanske fartøjers fiskeri i medlemsstaternes fiskerizoner har været afbrudt siden 1. februar 1981, indicerer fejlagtigt, at der eksisterer et generelt forbud og tilsvarende kræves licens udstedt i henhold til midlertidige forordninger. Denne antagelse er imidlertid i strid med de spanske fiskeres tidligere anerkendte rettigheder, bl.a. i farvande ud for de franske kyster. Den indebærer således disse rettigheders bortfald, hvilket ligeledes vil være uforeneligt med den undertiden fremførte opfattelse, hvorefter den ensidigt fastsatte licensordning for spanske fiskere ikke udgør nogen forskelsbehandling, og at denne restriktion skyldes behovet for en forhåndskontrol af tredjelandsfiskeriet. Artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 1569/81 af 1. juni 1981, som udtrykkeligt forbyder fiskeri i perioden fra den 1. februar til den 3. marts 1981, er således ugyldig, om ikke andet så fordi bestemmelsen har tilbagevirkende kraft.

De tiltalte anfører dernæst, at de pågældende EF-forordninger i det omfang, der hermed ensidigt fastsættes diskriminerende bestemmelser, som udelukkende finder anvendelse på spanske fiskere, er i strid med de spanske fiskeres historiske fiskerirettigheder i henhold til Londonkonventionen af 9. marts 1964 og Genève-konventionen af 29. april 1958. De henviser herved navnlig til

— dels Genève-konventionens artikel 7, hvorefter kyststaten kun ensidigt kan iværksætte bevaringsforanstaltninger, hvis »foranstaltningerne hverken formelt eller reelt indebærer nogen forskelsbehandling af udenlandske fiskere«,

— dels London-konventionens artikel 5, som bl.a. i området mellem 6 og 12 sømil forbyder enhver form for retlig eller faktisk forskelsbehandling af andre kontraherende parters fiskerfartøjer, der driver fiskeri i overensstemmelse med konventionens artikler 3 og 4. De henviser desuden til spanske fiskeres ret til i henhold til artikel I.b i den fransk-spanske aftale af 20. marts 1967 uden tidsmæssig begrænsning at fiske efter samtlige fiskearter inden for området mellem 6 og 12 sømil fra de franske kyster.

Med hensyn til de pågældende aftalers geografiske rækkevidde mener de tiltalte, at de på grundlag af deres formål og tilsigtede virkning ikke alene finder anvendelse i området mellem 6 og 12 sømil, som udtrykkeligt er omfattet heraf, men ligeledes i den særlige økonomiske zone mellem 12 og 200 sømil. Den franske økonomiske zone, som ifølge lov nr. 76-655 af 16. juli 1976 og bekendtgørelse nr. 77-130 af 11. februar 1977 omfatter »et område på 188 sømil fra territorialfarvandets ydre grænser«, er således omfattet af det »område af det åbne hav, som grænser op til [det] ydre territorialfarvand«, som er nævnt i artikel 7 i Genève-konventionen. Videre gælder de i London-konventionen omhandlede traditionelle fiskerirettigheder på det åbne hav ud for 6-milegrænsen, bl.a. i området mellem 12 og 200 sømil. Endelig henviser præamblen til den fransk-spanske aftale udtrykkeligt til en udvidelse af den særlige fiskerizone; Frankrig foretog denne udvidelse ved bekendtgørelse af 7. juni 1967. Den af aftalen omhandlede 12-milegrænse er ikke nogen fast grænse, idet den fransk-spanske aftales anvendelsesområde er området mellem 6 sømil og grænsen for de særlige fiskerizoner under de to staters højhedsområde.

Med hensyn til London-konventionen anfører de tiltalte videre, at konventionens artikel 11, hvorefter en kyststat under visse betingelser kan undtage særlige områder fra den fulde anvendelse af artiklerne 3 og 4 til fordel for den lokale befolkning, er den eneste undtagelse fra forbudet mod forskelsbehandling i artikel 5. Konventionens artikel 10, hvorefter der intet er til hinder for en særlig ordning mellem EF-medlemsstaterne, udgør en undtagelsesbestemmelse fra mestbegunstigelsesreglen i konventionens artikel 8, stk. 2, og har udelukkende til formål at fjerne hindringer for indførelsen af en særlig fiskeripolitik mellem medlemsstaterne og de associerede stater og således gensidigt sikre borgernes adgang til de pågældende staters særlige fiskerizoner, selv om borgerne ikke har historiske rettigheder i konventionens artikel 3's forstand. Bestemmelsen giver ikke grundlag for at udelukke en anden kontraherende parts borgere — i nærværende sager spanske borgere — fra en fiskerizone, som de har adgang til på lige fod med kyststatens lokale befolkning. De tiltalte henviser i

denne forbindelse til Domstolens dom af 16. februar 1978 (Kommissionen mod Irland, sag 61/77, Sml. 1978, s. 417), hvoraf det fremgår, at »den i fællesskabsretten knæsatte regel om ligestilling ikke blot [forbyder] åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men desuden enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre sondringskriterier reelt fører til samme resultat.«

Udvidelsen af medlemsstaternes fiskerizoner til 200 sømil og nødvendigheden af at bevare ressourcerne har skabt en ny folkeretlig sædvane, som har afløst den tidligere retssædvane, men de gældende internationale aftaler er ikke herved blevet ophævet. Videre er de pågældende aftaler hverken udløbet eller sat ud af kraft.

Der er støtte for denne opfattelse i fiskeriaftalen af 15. april 1980 mellem Fællesskabet og Spanien. Ifølge aftalens artikel 1 er formålet alene at fastlægge de principper og regler, der skal gælde for fiskeriet. Det var således kun under denne forudsætning, at Spanien i en erklæring afgivet i forbindelse med aftalens undertegnelse anerkendte, af aftalens bestemmelser skulle træde i stedet for bestemmelserne i de tidligere aftaler. De historiske fiskerirettigheder som sådan og Genève- og London-konventionens forbud mod forskelsbehandling er derfor ikke berørt af aftalen. Der må gælde samme regler for fiskeri efter bestemte arter inden for de særlige fiskerizoner for såvel udenlandske fiskere som medlemsstaternes egne fiskere (jfr. J. L. Meseguer, Accord de pêche entre l'Espagne et la CEE, Revue du marché commun 1980, ss. 527-534 og 589-594, navnlig s. 594).

De tiltalte anfører endelig, at de af tiltalen omfattede overtrædelser alle blev begået, mens aftalen fandt midlertidig anvendelse. Gældende traktater kan imidlertid ikke tilsidesættes af midlertidige foranstaltninger, som endnu ikke er ratificeret.

De omtvistede EF-regler er derfor i strid med Genève og London-konventionen, den fransk-spanske aftale og artikel 1 i aftalen mellem Fællesskabet og Spanien. De tidligere indgåede aftalers forrang følger bl.a. af den almindelige traktatretlige grundsætning i artikel 30, stk. 4, litra b), i Wiener-konventionen af 1969 om traktatretten, som ligeledes kommer til udtryk i EØF-traktatens artikel 234.

I henhold til Domstolens dom af 14. oktober 1980 (Attorney general mod Burgoa, sag 812/79, Sml. 1980, s. 2787) er Fællesskabets institutioner forpligtet til ikke at hindre medlemsstaterne i at opfylde tidligere indgåede forpligtelser. Dette princip gælder ligeledes for den afledte fællesskabsret.

De tiltalte anfører, at Domstolen — hvis den alligevel kender fællesskabsforordningerne gyldige — ikke er beføjet til at træffe afgørelse om, hvorvidt forordningerne finder anvendelse på spanske statsborgere, idet dette spørgsmål indebærer en fortolkning af folkeretlige bestemmelser, som er bindende for medlemsstaterne uden for fællesskabsrettens rammer (jfr. dom af 27. 11. 1973, Vandeweghe, sag 130/73, Sml. 1973, s. 1329).

Den franske regering anfører med hensyn til sag 137/81, at Domstolen kan indskrænke sig til at svare Tribunal de grande instance de Bayonne, at der ikke på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for sagen, var udstedt EF-forordninger om fastsættelse af foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som fandt anvendelse på spanske fiskere. Domstolen kan derfor overlade det til den nationale domstol at afgøre sagen i henhold til national fransk ret, hvorefter udenlandske fiskere ikke kan fiske i den franske økonomiske zone, medmindre der på fællesskabsplan er fastsat undtagelser fra dette forbud. Da er ikke ved EF-forordning var fastsat regler for licensudstedelse i perioden 1. februar-3. marts 1981, og der følgelig ikke er udstedt licenser i denne periode, har tiltalte i sag 137/81 overtrådt fiskeribestemmelserne ved at drive fiskeri uden tilladelse. Det tilkommer imidlertid ikke Domstolen at træffe denne afgørelse, men derimod den nationale ret.

For de tilfælde det viser sig nødvendigt med henblik på afgørelsen af sag 137/81, og nærmere bestemt med henblik på afgørelsen af spørgsmålet om gyldigheden af Rådets forordning nr. 554/81 af 27. februar 1981, som fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sag 140/81, gennemgår den franske regering dernæst rækkevidden af de omhandlede EF-bestemmelser i forhold til de nævnte tidligere folkeretlige forpligtelser.

Regeringen anfører herved, at Genèvekonventionen af 29. april 1958 er forældet som følge af udviklingen af en international sædvaneret, hvorefter kyststaterne kan indføre en særlig 200-sømilezone. Fællesskabets indførelse af en fiskerizone og udstedelse af de omtvistede forordninger er sket inden for rammerne af denne sædvaneregel. Samme resultat gælder ligeledes med hensyn til London-konventionen af 9. marts 1964 og den fransk-spanske aftale af 20. marts 1967, som i øvrigt ikke omhandler området mellem 12 og 200 sømil, hvor de faktiske omstændigheder i de to nærværende sager fandt sted.

Regeringen anfører videre, at fiskeriaftalen af 15. april 1980 mellem Fællesskabet og Spanien trådte i stedet for disse tidligere aftaler. Fiskeriaftalen trådte først i kraft den 22. maj 1980, men fandt imidlertid i henhold til aftalens artikel 12 midlertidig anvendelse fra undertegnelsen. Aftalen var således bindende for Fællesskabet og Spanien fra den 15. april 1980 i overensstemmelse med den gældende praksis om traktaters foreløbige anvendelse, jfr. artikel 25 i Wiener-konventionen om traktatretten. Domstolen behøver derfor kun i sag 140/81 at fastslå, at en række ordninger skiftevis har været gældende i den omhandlede periode, og heraf uddrage de nødvendige konsekvenser med henblik på det forelagte spørgsmål.

Den franske regering tilføjer endelig, at Genève- og London-konventionen ikke var bindende for Fællesskabet, og at aftalen af 15. april 1980, i det omfang den påberåbes over for den omtvistede forordning, ikke skaber rettigheder, som borgerne kan gøre gældende ved domstolene. Endelig er forordning nr. 554/81 i overensstemmelse med de omhandlede aftaler.

Rådet for De europæiske Fællesskaber har først gjort gældende, at London-konventionens artikel 10 indeholder en »klausul«, som Fællesskabet kan påberåbe sig, og at EF-reglerne for fiskeriområdet følgelig går forud for konventionen og den fransk-spanske aftale, som er direkte knyttet hertil. Rådet anfører videre, at Genève-konventionen hverken finder anvendelse inden for territorialfarvandet eller i den særlige fiskerizone, som grænser op til territorialfarvandet.

Dette var retstilstanden efter iværksættelsen af Fællesskabets fiskeripolitik over for spanske fiskere, og fiskeriaftalen mellem Fællesskabet og Spanien er senere trådt i stedet for disse tidligere aftaler, idet Fællesskabet har overtaget medlemsstaternes ret til at indgå traktater med tredjelande om fiskeri i de farvande, der hører under medlemsstaternes jurisdiktion. Denne fortolkning støttes af den afgivne erklæring i forbindelse med aftalens parafering den 23. september 1978, hvorefter »den spanske delegation med hensyn til artikel 1 anerkender, at aftalens bestemmelser træder i stedet for tidligere aftaler vedrørende fiskeriet, hvor både Fællesskabets medlemsstater og Spanien er parter; i tilfælde af aftalens ophævelse forbeholder Spanien sig ret til at gøre de tidligere bestemmelser i de pågældende aftaler om spanske fiskeres fiskerettigheder i forhold til Fællesskabets medlemsstater gældende over for Fællesskabet«.

Rådet mener således, at London-konventionen og den fransk-spanske aftale af 1967 var sat ud af kraft og ikke fandt anvendelse efter undertegnelsen af aftalen den 15. april 1980, fra hvilket tidspunkt aftalen fandt midlertidig anvendelse. Efter aftalens ikrafttræden den 22. maj 1981 er de tidligere aftaler bortfaldet og vil kun eventuelt kunne finde anvendelse, hvis aftalen af 15. april 1980 ophæves.

Med hensyn til perioden 1. februar-3. marts 1981 — hvor de faktiske omstændigheder i sag 137/81 fandt sted — anfører Rådet, at der ikke i dette tidsrum var fastsat EF-regler om licensudstedelse til spanske fiskere, og at fiskeriforbindelserne mellem Fællesskabet og Spanien følgelig var afbrudt. Denne afbrydelse betød imidlertid ikke, at fiskeriet dermed var frit, idet den franske lovgivning udtrykkeligt forbyder fiskeri i territorialfarvandene og i den økonomiske zone, medmindre Fællesskabet har givet tilladelse hertil. Rådet præciserer, at fiskeriordningen for 1981 som følge af uenighed mellem Fællesskabet og Spanien om antallet af licenser og kvoternes størrelse hverken kunne fastsættes i december 1980 eller i januar 1981. Forhandlingerne herom mellem Fællesskabet og Spanien blev først afsluttet den 17. februar 1981, hvorefter forordning nr. 554/81 blev udstedt.

Med hensyn til sag 137/81 har *Kommissionen for De europæiske Fællesskaber* anført, at den nationale ret ifølge forelæggelsesdommen har været opmærksom på afbrydelsen i de spanske fartøjers fiskeri. Følgelig mener Kommissionen, at det præjudicielle spørgsmål angår selve princippet om begrænsningen af de spanske fartøjers adgang til Fællesskabets

fiskerizoner, hvad enten denne begrænsning — som hovedregel — skyldes kravet om licens, eller undtagelsesvis indebærer et totalt fiskeriforbud, som det var tilfældet på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sag 137/81. Ifølge Kommissionens opfattelse udgør kravet om licens eller afbrydelse af fiskeriet et led i udøvelsen af Fællesskabets almindelige beføjelse til at træffe foranstaltninger til beskyttelse af ressourcerne inden for Fællesskabets særlige fiskerizoner.

Kommissionen præciserer, at Rådet efter konsultationer med de spanske myndigheder — efter at aftalen blev gennemført midlertidigt — årligt har fastsat de foranstaltninger, som fandt anvendelse på spanske fartøjer, ved forordning nr. 1719/80 af 30. juni 1980 for 1980 og ved forordning nr. 1569/81 af 1. juni 1981 for 1981.

Kommissionen mener, at Fællesskabet havde ret til at afbryde de spanske fartøjers fiskeri, idet der ikke var opnået enighed med de spanske myndigheder om de foreslåede fiskeribetingelser. Kommissionen henledte den spanske delegations opmærksomhed på nødvendigheden af rettidigt at afslutte konsultationerne om fiskeriordningen for 1981; efter at den spanske delegation havde afbrudt konsultationerne, meddelte Kommissionen delegationen, at de spanske fartøjers fiskeri skulle afbrydes med virkning fra 31. januar 1981.

Med hensyn til spørgsmålet om de pågældende EF-reglers gyldighed i forhold til tidligere indgåede internationale aftaler er Kommissionen af den opfattelse, at afgørelsen i dommen af 14. oktober 1980 (Attorney general mod Burgoa, sag 812/79, Sml. 1980, s. 2787) gælder generelt, uanset om de omtvistede faktiske omstændigheder fandt sted inden for eller uden for 12-sømilegrænsen. Kommissionen anfører, at det af dommen følger, at der ved afgørelsen af spørgsmålet om gyldigheden af de af Fællesskabet trufne midlertidige foranstaltninger ikke skal tages hensyn til den ordning, som gjaldt inden EF-reglernes ikrafttræden. Grundlaget for EF-reglerne er således det nye samarbejde, som er indledt mellem Spanien og Fællesskabet som følge af udvidelsen af fiskerizonerne til 200 sømil.

Kommissionen anfører endelig, at hverken Genève-konventionen, Londonkonventionen eller den fransk-spanske aftale finder anvendelse i den omhandlede zone mellem 12 og 200 sømil. I øvrigt er EF-bestemmelserne ikke i strid med disse aftaler.

III — Mundtlig forhandling

De tiltalte i de for den nationale ret verserende sager, Campandeguy Sagarzazu og Echevarria Sagasti, ved advokat J. Tournaire, Bayonne, Den franske Republiks regering, ved Bernard Botte, attaché i udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, Rådet for De europæiske Fællesskaber, ved Rådets juridiske konsulent B. Schloh, som befuldmægtiget, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved F. Lamoureux, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 29. april 1982.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. maj 1982.

Præmisser

1 Ved domme af henholdsvis 23. april og 21. maj 1981, indgået til Domstolen den 5. juni 1981, har Tribunal de grande instance de Bayonne i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål om gyldigheden i forhold til tidligere indgåede folkeretlige forpligtelser af Rådet for De europæiske Fællesskabers forordninger om fastsættelse af en række midlertidige foranstaltninger til besvarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som skal finde anvendelse på fartøjer, der sejler under spansk flag — og i bekræftende fald om disse forordninger kan gøres gældende over for spanske statsborgere — for så vidt der i forordningerne opstilles visse betingelser for spanske statsborgeres fiskeri i den økonomiske zone, som blev indført ved bekendtgørelse nr. 77-130 af 11. februar 1977 (Journal Officiel de la République française af 12. 2. 1977, s. 864).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under straffesager mod to skippere på fiskerfartøjer, der er registreret i Spanien, som er tiltalt for at have fisket uden licens i den franske økonomiske zone.

3 Tiltalte i sag 137/81, Campandeguy Sagarzazu, blev den 2. februar 1981 antruffet under fiskeri i området mellem 12 og 200 sømil regnet fra basislinjerne. Tiltalte i sag 140/81, Echevarria Sagasti, blev den 10. marts 1981 antruffet under fiskeri i samme område.

4 Den nationale ret fastslog, at de tiltalte ikke har kunnet fremlægge den licens, som kræves i henhold til Rådets forordninger nr. 1719/80, 3305/80 og 554/81, og at de tiltaltes fiskeri således udgør et ifølge fransk ret strafbart forhold.

5 De tiltalte har i begge sager anført, at de omhandlede EF-forordninger er ugyldige eller i hvert fald ikke finder anvendelse på dem, idet forordningerne er uforenelige med de rettigheder, som de kan påberåbe sig ifølge de tidligere indgående folkeretlige forpligtelser mellem Frankrig og Spanien. De har i denne forbindelse bl.a. påberåbt sig Genève-konventionen af 29. april 1958

om fiskeri på det åbne hav og bevarelse af dets levende rigdomskilder (Recueil des traités des Nations Unies 581, nr. 8432; dansk bekendtgørelse nr. 10 af 27. 1. 1965), som med anerkendelsen af de pågældende fiskerirettigheder i området mellem 6 og 12 sømil må forstås således, at den samme ordning efter udvidelsen af fiskerizonerne gælder indtil 200 sømil.

6 Rådets forordning nr. 1719/80 af 30. juni 1980 om fastsættelse for 1980 af en række foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som skal finde anvendelse på fartøjer, der sejler under spansk flag (EFT L 168, s. 27), fandt ifølge sin artikel 12, stk. 2, anvendelse fra den 1. januar til den 31. december 1980. Rådets forordning nr. 3305/80 af 17. december 1980 om forlængelse af gyldighedsperioden for licenser til fiskeri for fartøjer, som fører spansk flag (EFT L 344, s. 33), bestemmer, at de fiskerilicenser, som er gyldige den 31. december 1980, i medfør af forordning nr. 1719/80 forbliver gyldige indtil den 31. januar 1981. Rådets forordning nr. 554/81 af 27. februar 1981 om fastsættelse af en række midlertidige foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som skal finde anvendelse på fartøjer, der sejler under spansk flag (EFT L 57, s. 1), som trådte i kraft den 4. marts 1981, bestemmer i artikel 11, stk. 2, at forordningen finder anvendelse indtil den 31. maj 1981.

7 Disse tre forordninger indgår i den række af Rådets forordninger, hvorved der i afventning af ikrafttrædelsen af fiskeriaftalen af 15. april 1980 mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Spaniens regering (EFT L 263, s. 1) blev fastlagt visse midlertidige foranstaltninger, som skulle gælde for kortere tidsrum, og som indebar en fastsættelse af fangstkvoter for spanske fiskere.

8 Domstolen har allerede i dom af 8. december 1981 (Crujeiras Tome og Yurrita, de forenede sager 180/80 og 266/80, Sml. 1981, s. 2997) fastslået, at den midlertidige ordning, som Fællesskabet har indført, indgår i det samarbejde, der er indledt mellem Fællesskabet og Spanien, for dels at løse problemerne i forbindelse med bevaringsforanstaltningerne og udvidelsen af fiskerizonerne, dels gensidigt at sikre fiskerne adgang til de farvande, der omfattes af sådanne foranstaltninger. Domstolen udtalte videre, at dette samarbejde under hensyn til det stadigt voksende behov for foranstaltninger til bevarelse af havets biologiske ressourcer og den generelle udvikling i folkeretten på havfiskeriområdet trådte i stedet for den tidligere gældende ordning i disse fiskerizoner.

9 Heraf følger, at forordningerne nr. 1719/80, 3305/80 og 554/81, i det omfang de finder anvendelse i fiskerizonen mellem 12 og 200 sømil fra basislinjerne, indgik i den gradvise udformning af det nye samarbejde mellem Fællesskabet og Spanien på havfiskeriområdet, som erstattede den tidligere gældende fiskeriordning for det åbne hav. Spanske fiskere kan derfor ikke påberåbe sig tidligere folkeretlige forpligtelser mellem Frankrig og Spanien til støtte for, at de af Fællesskabet udstedte midlertidige foranstaltninger ikke finder anvendelse, når disse to grupper af bestemmelser er uforenelige.

10 Det følger heraf, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1719/80, 3305/80 og 554/81. Forordningernes bestemmelser kan gøres gældende over for spanske statsborgere.

11 De tiltalte, den franske regering, Rådet og Kommissionen har alle henledt Domstolens opmærksomhed på den omstændighed, at fartøjer, der fører spansk flag, ikke på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sag 137/81, dvs. den 2. februar 1981, var omfattet af EF-licensregler. Betragtningerne til forordning nr. 554/81 henviser i denne forbindelse til, at de i henhold til fiskeriaftalen af 1980 — som fandt midlertidig anvendelse fra datoen for dens undertegnelse — førte konsultationer mellem Fællesskabet og Spanien først blev afsluttet den 17. februar 1981. Det hedder videre, at spanske fartøjers fiskeri i de af medlemsstaternes fiskerizoner, der er opfattet af fællesskabsbestemmelser for fiskeri, var tilladt i perioden fra den 1. januar til den 31. januar 1981 ved forordning nr. 3305/80, og at dette fiskeri har været afbrudt siden den 1. februar 1981.

12 De tiltalte har gjort gældende, at spanske fiskere i henhold til fiskeriaftalen frit kan drive fiskeri i de pågældende fiskerizoner, når der ikke på fællesskabsplan er fastsat en licensordning for dem.

13 Det tilkommer imidlertid den nationale ret at fastlægge de retlige følger af den omstændighed, at der ikke i perioden 1. februar-4. marts 1981 var fastsat EF-regler om udstedelse af fiskerilicenser til spanske fiskerfartøjer.

Sagens omkostninger

14 De udgifter, der er afholdt af den franske regering samt af Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (første afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Tribunal de grande instance de Bayonne ved domme af henholdsvis 23. april og 21. maj 1981, for ret:

Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordninger nr. 1719/80 af 30. juni 1980 (EFT L 168, s. 27), 3305/80 af 17. december 1980 (EFT L 344, s. 33) og 554/81 af 27. februar 1981 (EFT L 57, s. 1). Forordningernes bestemmelser kan gøres gældende over for spanske statsborgere.

O'Keeffe Bosco Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. oktober 1982.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

A. O'Keeffe
Formand for første afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI

(se forenede sager 138 og 139/81, s. 3836)