SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 15. SEPTEMBER 1981 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Diese Schlußanträge betreffen drei Vorabentscheidungssachen, die in der Sitzung vom 24. Juni dieses Jahres gemeinsam erörtert wurden und deren Gemeinsamkeit darin besteht, daß sie die Frage aufwerfen, ob die gemeinschaftsrechtliche Fischereiregelung für spanische Schiffe im Hinblick auf verschiedene ältere völkerrechtliche Verpflichtungen gültig ist. Es ist außerdem darauf hinzuweisen, daß den verbundenen Rechtssachen 180/80 (Crujeiras Tomé) und 266/80 (Yurrita) Strafverfahren gegen spanische Fischer zugrunde liegen, die ohne Lizenz in der sogenannten ausschließlichen Wirtschaftszone der Französischen Republik — d. h. in dem Meeresstreifen zwischen 12 und 22 Meilen vor den Küsten dieses Mitgliedstaats — gefischt haben, während die Rechtssache 181/80 (Generalstaatsanwaltschaft bei der Cour d'appel Pau u. a./Arbelaiz-Emazabel) mit einem derzeit anhängigen Verfahren gegen einen — ebenfalls spanischen — Fischer in Zusammenhang steht, dem vorgeworfen wird, ohne Lizenz in den französischen Hoheitsgewässern, d. h. in der Zone zwischen 6 und 12 Meilen vor dem Festland, gefischt zu haben. Dieser Unterschied ist, wie wir sehen werden, im Hinblick auf den Inhalt der zu erörternden älteren völkerrechtlichen Verpflichtungen von Belang. Ich möchte ferner daran erinnern, daß der Gerichtshof sich mit einem ähnlichen Problem wie demjenigen, das den Gegenstand der verbundenen Rechtssachen 180 und 266/80 bildet, bereits in seinem Urteil vom 14. Oktober 1980 in der Rechtssache 812/79 (Burgoa) befaßt hat, auf das ich mich des öfteren beziehen werde.

Zum Sachverhalt möchte ich nur noch wenige Einzelheiten hinzufügen. In der Rechtssache Crujeiras Tomé wurde die Handlung des unbefugten Fischens am 16. September 1978 vorgenommen; das Strafverfahren hat zwei Tatsacheninstanzen (vor dem Tribunal de grande instance Lorient und vor der Cour d'appel Rennes) durchlaufen, die jeweils zu Ungunsten des Angeklagten ausgingen; das Vorabentscheidungsersuchen ist von der französischen Cour de cassation mit Urteil vom 7. Juli 1980 vorgelegt worden. In der Rechtssache Yurrita war Zeitpunkt der Handlung des verbotenen Fischens der 17. Oktober 1980; das Strafverfahren ist derzeit beim Tribunal de grande instance Saint-Nazaire anhängig, das den Gerichtshof mit Urteil vom 24. Oktober 1980 angerufen hat. Das Schiff des Herrn Arbelaiz-Emazabel schließlich wurde am 3. November 1977 beim unzulässigen Fischen überrascht; die Strafsache wurde vor dem Tribunal de grande instance Bayonne und der Cour d'appel Pau verhandelt — beide sprachen den Angeklagten frei — und liegt nun der Cour de cassation zur Entscheidung vor; diese hat mit Urteil vom 7. Juli 1980 den durch Artikel 177 EWG-Vertrag gewiesenen Weg eingeschlagen.

2. Ich werde als erstes die verbundenen Rechtssachen 180 und 266/80 behandeln. Die beiden nationalen Gerichte stellen dem Gerichtshof — im wesentlichen

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

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

Die in den Fragen erwähnten „älteren völkerrechtlichen Verpflichtungen" sind, wie sich aus den Vorlageurteilen ergibt, im wesentlichen das Genfer Übereinkommen über die Fischerei und die Erhaltung der biologischen Schätze der Hohen See vom 29. April 1958, das Londoner Fischereiübereinkommen vom 9. März 1964 und das französisch-spanische Fischereiübereinkommen vom 20. März 1967. Unter Berufung auf das Genfer Übereinkommen machte Herr Crujeiras Tomé im Ausgangsverfahren geltend, Maßnahmen zur Erhaltung der Meeresschätze dürften von keinem Vertragsstaat ohne vorherige Abstimmung mit den anderen Vertragsstaaten getroffen werden und dürften keinesfalls diskriminierend sein. Was das Londoner Übereinkommen von 1964 und das französisch-spanische Abkommen von 1967 angeht, mit denen den spanischen Staatsangehörigen in dem Meeresstreifen zwischen 6 und 12 Meilen vor der französischen Atlantikküste (insbesondere in den Zonen, in denen sie in den zehn Jahren von 1953 bis 1962 gewohnheitsmäßig gefischt haben) das Recht zu fischen eingeräumt wird, haben die Betroffenen aus ihnen ein entsprechendes Recht zu fischen in den Gewässern zwischen 12 und 200 Meilen herzuleiten versucht.

3. Bezüglich der im vorliegenden Fall zu prüfenden Gemeinschaftsverordnungen ist darauf hinzuweisen, daß diese deshalb *Übergangs*maßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände (insbesondere gegenüber die spanische Flagge führenden Schiffen) darstellten, weil sie nach der (am 1. Januar 1977 vorgenommenen) Ausdehnung der Fischereizonen der Mitgliedstaaten in der Nordsee und im Nordatlantik bis zur 200. Meile für die Zeit bis zum Abschluß von Abkommen zwischen der Gemeinschaft und den betroffenen Drittländern erlassen wurden, um die Nutzung der Fischbestände in diesen Zonen durch Fischereifahrzeuge von Drittländern zu regeln. Das Abkommen zwischen der EWG und Spanien wurde dann am 23. September 1978 paraphiert und am 15. April 1980 unterzeichnet und ist am 22. Mai 1981 in Kraft getreten; auf diese Weise lief die Übergangsregelung aus.

Um sich ein klares Bild von der Wechselbeziehung zwischen den Maßnahmen der Gemeinschaft und den Rechtsetzungsakten der einzelnen Mitgliedstaaten auf dem fraglichen Gebiet zu machen, muß man sich vor Augen halten, daß die Mitgliedstaaten ihre Fischereizonen (genauer: ihre ausschließlichen Wirtschaftszonen) im Rahmen eines abgestimmten Vorgehens aufgrund einer der am 3. November 1976 vom Rat verabschiedeten Entschließungen über die gemeinsame Fischereipolitik bis zur 200. Meile ausgedehnt haben. Zu diesem Zeitpunkt wurde die Kommission auch beauftragt, Verhandlungen mit den Drittländern aufzunehmen, um die Anerkennung der Rechte der Mitgliedstaaten in der 200-Meilen-Zone zu erreichen und die Auswirkungen des Schutzes der Fischbestände durch Festlegung von Fangquoten für die Vertragsparteien zu mildern. Parallel dazu wurde eine gemeinschaftsrechtliche Regelung entwik-

kelt (und schrittweise vervollständigt), durch die der Zugang der Fischereifahrzeuge einiger Drittländer zu den 200-Meilen-Zonen vor den Küsten der Gemeinschaft beschränkt werden sollte, indem Fangmengen festgesetzt und ein Überwachungssystem geschaffen wurde, das auf der Ausstellung von Lizenzen durch die Gemeinschaft beruhte. Diese Regelung wies den einzelnen Mitgliedstaaten die Verantwortung dafür zu, die Einhaltung der Fangquoten zu gewährleisten, was die strafrechtliche Ahndung der Mißachtung der Beschränkungen rechtfertigt, denen die Fischereitätigkeit der Fischereifahrzeuge der Drittländer unterworfen worden ist.

Ich halte es nicht für erforderlich, den Inhalt der zwischen 1977 und 1981 erlassenen Verordnungen, die gegenüber spanischen Fischereifahrzeugen gelten, im einzelnen darzulegen. Ich möchte lediglich darauf hinweisen, daß den Ausgangspunkt die Verordnung Nr. 373/77 vom 20. Februar 1977 darstellte — durch sie wurden die Fangquoten für die Schiffe einiger Drittländer, darunter Spanien, festgesetzt — und daß wenig mehr als einen Monat später durch die Verordnung Nr. 746/77 vom 5. April 1977 für spanische Fischereifahrzeuge das Lizenzsystem eingeführt wurde. Durch die zahlreichen Folgeverordnungen wurde die so geschaffene Regelung verlängert und in einigen untergeordneten Punkten (Zahl der Schiffe, Überwachungsmodalitäten usw.) abgeändert. Schließlich kam das bereits erwähnte Fischereiabkommen zwischen der EWG und Spanien zustande, das durch die Verordnung Nr. 3062/80 vom 25. November 1980 genehmigt wurde.

Wenn auch die Fragen, die durch die hier geprüften Vorabentscheidungsersuchen aufgeworfen werden, die gemeinschaftsrechtliche Regelung vor Abschluß des genannten Abkommens betreffen, so ist doch darauf hinzuweisen, daß durch dieses Abkommen (auf der Basis der Gegenseitigkeit) das System der jährlich festzulegenden Fangquoten (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b) und das Instrument der Lizenzen (Artikel 4: Jede Partei kann beschließen, daß die Ausübung der Fischerei lizenzpflichtig ist) bestätigt wurden. Selbstverständlich wird das Recht jeder Partei anerkannt, in ihrer Fischereizone „Maßnahmen [zu] treffen, die gegebenenfalls erforderlich sind, um die Einhaltung dieses Abkommens durch die Fischereifahrzeuge der anderen Partei sicherzustellen" (Artikel 7). Schließlich ist anzumerken, daß für die Tätigkeit der spanischen Fischereifahrzeuge in den Fischereizonen der Mitgliedstaaten, da die vorläufige Anwendung des Abkommens von seiner Unterzeichnung an bis zu seinem Inkrafttreten vereinbart wurde (Artikel 12), in der Zeit vom 15. April 1980 bis zum 22. Mai 1981 entweder die gemeinschaftsrechtliche Übergangsregelung oder das fragliche Abkommen galt; dies dürfte die Entscheidung der Rechtssache Yurrita in materiellrechtlicher Hinsicht erleichtern.

4. Zur Lösung der Frage, ob die Fischereiverordnungen im Hinblick auf ältere völkerrechtliche Verpflichtungen gültig sind, muß man sich zunächst fragen, unter welchen Voraussetzungen und nach welchen Kriterien die eventuelle Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen die Ungültigkeit von Rechtsetzungsakten der Gemeinschaft zur Folge haben könnte. Meines Erachtens hat die Antwort folgendermaßen zu lauten: Entweder müßte sich erweisen, daß der Erlaß derartiger Rechtsakte im Widerspruch zur Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane stand, die Erfüllung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus *vorvertraglichen* Übereinkünften im Sinne von Artikel 234 nicht zu behindern, oder die angenommene Verletzung von Ver-

pflichtungen müßte völkerrechtliche Verpflichtungen der Gemeinschaft selbst betreffen, die sich aus einem Vertrag ergeben, der den einzelnen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten das Recht einräumt, die Einhaltung dieses Vertrages gerichtlich durchzusetzen. Tatsächlich hat der Gerichtshof in dem genannten Urteil Burgoa vom 14. Oktober 1980 anerkannt, daß Artikel 234 stillschweigend den Gemeinschaftsorganen die soeben erwähnte Unterlassungspflicht auferlegt; bereits zuvor hatte der Gerichtshof klargestellt, daß im Sinne von Artikel 177 die Gültigkeit der Rechtshandlungen nur dann an einer Bestimmung des Völkerrechts gemessen werden kann, wenn diese die Gemeinschaft bindet und unmittelbar gegenüber den einzelnen wirkt (Urteile vom 12. Dezember 1972 in den verbundenen Rechtssachen 21-24/72, International Fruit, Slg. 1972, 1219, und vom 24. Oktober 1973 in der Rechtssache 9/73, Schlüter, Slg. 1973, 1135). Daher kommt es maßgeblich auf die Frage an, ob die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die als Maßstäbe für die Gültigkeit der Fischereiverordnungen heranzuziehen wären, vor oder nach Inkrafttreten des EWG-Vertrags geschlossen wurden und ob sie die Gemeinschaft binden.

Wie wir gesehen haben, hat sich die Verteidigung im Strafverfahren gegen Herrn Crujeiras Tomé in erster Linie auf das Genfer Übereinkommen vom 29. April 1958 über die Fischerei und die Erhaltung der biologischen Schätze der Hohen See berufen, dessen Artikel 7 zwar den Küstenstaaten das Recht einräumte, Maßnahmen zur Erhaltung der Meeresschätze in jedem an ihr Küstenmeer grenzenden Gebiet der Hohen See zu treffen, hierfür jedoch zur Voraussetzung machte, daß mindestens sechs Monate lang erfolglos zwischen den betroffenen Staaten verhandelt worden ist, und der überdies verlangte, daß die Erhaltungsmaßnahmen ausländische Fischer nicht diskriminieren dürfen. Dieses Übereinkommen ist jedoch von Frankreich erst 1970 und von Spanien erst 1971 ratifiziert worden; es ist demnach im Verhältnis zwischen diesen beiden Staaten erst nach Inkrafttreten des EWG-Vertrags geschlossen worden, so daß Artikel 234 nicht anwendbar ist. Hinzu kommt, daß nur fünf Mitgliedstaaten diesem Übereinkommen beigetreten sind (außer Frankreich das Vereinigte Königreich, Dänemark, Belgien und die Niederlande); damit ist die Möglichkeit, daß die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft übergegangen sein könnten, in jedem Falle zu verneinen. Denn bekanntlich kann nach den Maßstäben, die in dem genannten Urteil vom 12. Dezember 1972 in der Rechtssache International Fruit angewandt wurden, ein Übergang der Pflichten der Mitgliedstaaten aus einem älteren Übereinkommen auf die Gemeinschaft nur bejaht werden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind: Sämtliche Mitgliedstaaten müssen bereits bei Abschluß des EWG-Vertrags Vertragspartei des Übereinkommens gewesen sein, die Mitgliedstaaten müssen den Willen haben, die Gemeinschaft durch das Übereinkommen zu binden, was damit gleichzusetzen ist, daß die Gemeinschaft sich zu den Zielen des Übereinkommens bekennt, die Gemeinschaftsorgane müssen tatsächlich eine Tätigkeit im Rahmen des Übereinkommens entfalten und die anderen Vertragsparteien müssen die Übertragung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft anerkannt haben. Ich verweise insoweit auf meine früheren Ausführungen in den am 10. Juli 1980 in der Rechtssache 812/79 (Burgoa) vorgetragenen Schlußanträgen. Es liegt auf der Hand, daß beim Genfer Übereinkommen vom 29. April 1958 keine der soeben genannten Voraussetzungen vorliegt.

Zur Anwendbarkeit des Artikels 234 ist vorgetragen worden, wenn es sich um Übereinkünfte auf Gebieten handele, auf denen die Zuständigkeit der Gemeinschaft erst einige Zeit nach Inkrafttreten des Vertrags erstmals ausgeübt worden sei, müsse die Verpflichtung der Organe, die Einhaltung der von einem oder mehreren Mitgliedstaaten gegenüber einem oder mehreren Drittländern übernommenen Verpflichtungen nicht zu behindern, auch für die Verpflichtungen gelten, die eingegangen worden seien, bevor die Gemeinschaft ihre Zuständigkeit ausgeübt habe. Diese Auffassung steht jedoch in offenem Widerspruch zum Wortlaut von Artikel 234 Absatz 1 und zu der Auslegung, die diese Vorschrift im Urteil Burgoa erfahren hat; ihr kann daher meines Erachtens nicht gefolgt werden, zumal wir es mit einer Vorschrift zu tun haben, die insoweit Ausnahmecharakter besitzt, als sie für eine Übergangszeit die Einhaltung von mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbaren Verpflichtungen gegenüber Drittländern gewährleistet. Der Gerichtshof hat zwar in dem Urteil vom 14. Juli 1976 in der Rechtssache Kramer (Slg. 1976, 1279) anerkannt, daß die Mitgliedstaaten, solange die Gemeinschaft ihre Aufgaben auf dem Gebiet der Erhaltung der biologischen Meeresschätze nicht wahrgenommen hatte, weiterhin befugt waren, insoweit völkerrechtliche Verpflichtungen zu übernehmen (Randnr. 39 der Entscheidungsgründe); der Gerichtshof hat aber in demselben Urteil klargestellt, daß die Mitgliedstaaten gehalten waren, keine Verpflichtungen zu übernehmen, die die Gemeinschaft in Zukunft bei der Ausführung ihrer Aufgaben behindern könnten (Randnr. 44 der Entscheidungsgründe), und jedenfalls in keiner Weise auf Artikel 234 Bezug genommen, auf den allein es im vorliegenden Fall ankommt.

Weiter ist vorgetragen worden, da das Genfer Übereinkommen von 1958 eine Kodifikation darstelle, sei es für die Gemeinschaft unabhängig von den im Urteil International Fruit vom 12. Dezember 1972 festgelegten Kriterien verbindlich. Ich bezweifle jedoch, daß der genannte Artikel 7 des Genfer Übereinkommens älteres Gewohnheitsrecht widerspiegelt und kodifiziert. Außerdem möchte ich meine bereits in den erwähnten Schlußanträgen in der Rechtssache Burgoa geäußerte Überzeugung bekräftigen, daß die neueren Entwicklungen des allgemeinen Seevölkerrechts die Aufhebung älteren entgegenstehenden — allgemeinen oder partikularen — Rechts zur Folge hatten; meines Erachtens können Normen von der Art des Artikels 7 des Genfer Übereinkommens, die gestützt auf die traditionelle Aufteilung des Meeres in Küstengewässer einerseits und Hohe See andererseits die Probleme der Erhaltung der biologischen Ressourcen regelten, heute, wo diese Aufteilung durch die Anerkennung der „ausschließlichen Wirtschaftszone" in Frage gestellt ist, nicht mehr als in Kraft befindlich angesehen werden.

Das Genfer Übereinkommen von 1958 kann somit nicht als Maßstab für die Gültigkeit der Fischereiverordnungen der Gemeinschaft herangezogen werden. Zum gleichen Ergebnis gelangt man bei der Prüfung des Londoner Fischereiübereinkommens vom 9. März 1964 und des Allgemeinen Fischereiübereinkommens zwischen Frankreich und Spanien vom 20. März 1967. Was letzteres angeht, so muß man sich vergegenwärtigen, daß es im Rahmen des Londoner Übereinkommens abgeschlossen wurde, dessen Artikel 9 Absatz 2 die Möglichkeiten des Abschlusses ergänzender Abkommen zwischen benachbarten Staaten vorsah; es stellt demnach einen Vertrag zur Durchführung dieses Übereinkommens dar.

Worauf es jedenfalls ankommt, ist, daß Artikel 234 als auf keine der beiden erwähnten völkerrechtlichen Verträge anwendbar angesehen werden kann, da beide jüngeren Datums als der Vertrag von Rom sind. (Anders verhielt es sich in der Rechtssache Burgoa, da Irland der EWG beitrat, nachdem es bereits das Londoner Übereinkommen ratifizert hatte.) Außerdem kann man in Ermangelung der Voraussetzungen, die aus dem Urteil International Fruit abzuleiten sind, nicht davon ausgehen, daß die Gemeinschaft an die Stelle der vertragschließenden Mitgliedstaaten getreten ist. Insoweit möchte ich erneut an die Argumentation erinnern, die ich in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache Burgoa entwikkelt habe.

Ein Punkt, zu dem ich mich bereits früher geäußert habe, verdient besondere Hervorhebung. In den sechziger Jahren gab es keine gemeinsame Fischereipolitik; dies schloß sowohl einen Willen der EWG, das Londoner Übereinkommen als für sich verbindlich anzusehen, als auch jegliche Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane im Rahmen dieses Übereinkommens aus. In den siebziger Jahren bildeten sich drei neue Elemente heraus: die rasche Entstehung einer allgemeinen Völkerrechtsnorm, wonach die Staaten ihre ausschließlichen Wirtschaftszonen bis zur 200. Meile vor der Küste ausdehnen können, der Entschluß der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, die jeweiligen Fischereizonen (zumindest im Atlantik und in der Nordsee) tatsächlich in diesem Umfang zu erweitern, und die gleichzeitige Aufnahme von Verhandlungen über die Fischerei zwischen der EWG und den betroffenen Drittländern, darunter Spanien. Ich habe bereits erwähnt, daß die Entschließungen des Rates über die gemeinsame Fischereipolitik am 3. November 1976 verabschiedet wurden; ich möchte darauf hinweisen, daß am 3. Dezember 1976 die Verhandlungen mit Spanien aufgenommen wurden. (Das Abkommen wurde dann am 22. September 1978 paraphiert.) Die gemeinschaftsrechtliche Übergangsregelung für die Fangquoten, die den spanischen Fischern in der 200-Meilen-Zone durch Erteilung von Lizenzen eingeräumt wurden, wurde demnach parallel zur Erarbeitung einer neuen vertraglichen Regelung zwischen der EWG und Spanien erlassen und angewandt, und zwar unter Mitwirkung der spanischen Behörden (siehe Randnr. 23 der Entscheidungsgründe des Urteils Burgoa).

Gestützt auf alle diese Umstände hat der Gerichtshof folgendes festgestellt: „Nach alledem fügt sich die Übergangsregelung, die die Gemeinschaft nach ihren eigenen Vorschriften getroffen hat, in den Rahmen der Beziehungen ein, die die Gemeinschaft und Spanien mit dem Ziel aufgenommen haben, die mit den Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände und mit der Ausdehnung der ausschließlichen Fischereigebiete verbundenen Probleme zu lösen und sicherzustellen, daß die Fischer der anderen Partei zu den solchen Maßnahmen unterliegenden Gewässern Zugang haben. Diese Beziehungen *haben die früher in diesen Gebieten geltende Regelung überlagert,* um der allgemeinen Entwicklung des Völkerrechts auf dem Gebiet der Hochseefischerei Rechnung zu tragen" (Randnr. 24 der Entscheidungsgründe des Urteils Burgoa). Der Gerichtshof hat demzufolge das Vorliegen von Gesichtspunkten, die die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1376/78 beeinträchtigen könnten, verneint. Nach dem Vorstehenden läßt sich der gleiche Schluß hinsichtlich aller Übergangsmaßnahmen ziehen, die die nationalen Gerichte in den vorliegenden Rechtssachen angeführt haben; dies gilt um so mehr, als die in der Rechtssache Crujeiras einschlägige Verordnung

Nr. 1744/78 denselben Hinweis auf das geplante Fischereiabkommen mit Spanien enthält wie bereits die Präambel der Verordnung Nr. 1376/78, während in der Präambel der Verordnung Nr. 1719/80, die in der Rechtssache Yurrita anzuwenden ist, direkt das bereits am 15. April 1980 unterzeichnete Abkommen angeführt wurde. Ich brauche wohl kaum hinzufügen, daß die zum Londoner Übereinkommen vorgetragenen Argumente auch für das ergänzende französisch-spanische Fischereiübereinkommen gelten: Beide entfalten keine Wirkungen gegenüber der Gemeinschaft und sind jedenfalls seit Anfang 1977 als überholt anzusehen, als Spanien mit der Aufnahme der Verhandlungen zwischen der EWG die von den Mitgliedstaaten geschaffene, bis zur zweihundertsten Meile reichende ausschließliche Wirtschaftszone sowie die von den Gemeinschaftsorganen getroffene Übergangsregelung für die Fischerei stillschweigend anerkannte.

5. Wie wir gesehen haben, werfen die französischen Gerichte nicht nur die Frage der Gültigkeit der Verordnungen auf, durch die Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände gegenüber die Flagge Spaniens führenden Schiffen festgelegt wurden, sondern ersuchen den Gerichtshof in zweiter Linie (nämlich für den Fall, daß die Gültigkeit bejaht wird) auch um Aufklärung darüber, ob diese Verordnungen spanischen Staatsbürgern entgegengehalten werden könne. Der Begründung des Vorlageurteils der französischen Cour de cassation läßt sich entnehmen, daß den diesbezüglichen Zweifeln die Erwägung zugrunde liegt, daß Spanien nicht Vertragspartei des Vertrags zur Gründung der EWG ist; daraus wird abgeleitet, daß die fragliche Regelung sich nicht auf die Rechte auswirken dürfe, die sich für die Spanier aus dem Londoner Übereinkommen und dem französisch-spanischen Abkommen vom 20. März 1967 ergeben. Diese Auffassung ist jedoch mit Sicherheit unzutreffend. Die Gemeinschaftsverordnungen entfalten Wirkungen nicht nur gegenüber den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten; durch die Verordnungen, deren Anwendbarkeit strittig ist, soll vielmehr die Behandlung der spanischen Schiffe in der 200-Meilen-Zone vor den Küsten der Mitgliedstaaten festgelegt werden, so daß sie sich in erster Linie an die Personen an Bord dieser Schiffe richten, gleichgültig, welche Staatsangehörigkeit sie besitzen. Es ist unbestreitbar, daß die Gemeinschaft, soweit es sich um die Sicherung der Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände in den „ausschließlichen Wirtschaftszonen" der Mitgliedstaaten handelte, zum Erlaß von Verordnungen befugt war, da diese Materie zu denen gehört, auf die sich nach dem Vertrag von Rom ihre Zuständigkeit erstreckt. (Wir bewegen uns bekanntlich auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik.) Was nun den Umstand angeht, daß einige Mitgliedstaaten durch Verträge mit Drittländern diesen gegenüber Verpflichtungen übernommen haben, die eventuell nicht mit der gemeinschaftsrechtlichen Regelung vereinbar sind, so kann man, wenn man die Gültigkeit dieser Regelung (aus den Gründen, die ich darzulegen versucht habe) anerkennt, deren normale Wirksamkeit unter dem Gesichtspunkt ihres Adressatenkreises nicht in Frage stellen. Es ist somit davon auszugehen, daß die fraglichen Verordnungen, da sie trotz der älteren völkerrechtlichen Verpflichtungen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gültig sind, den spanischen Fischern entgegengehalten werden können.

6. Ich wende mich nunmehr der Rechtssache 181/80 zu. Die Frage der französischen Cour de cassation geht dahin, „ob die Verordnungen Nrn. 353/77

vom 24. Februar 1977, 746/77 vom 5. April 1977, 1416/77 vom 28. Juni 1977, 1709/77 vom 26. Juli 1977 und 2160/77 vom 30. September 1977, soweit durch sie die Modalitäten der Ausübung der Fischerei durch spanische Schiffe in der zwischen 6 und 12 Seemeilen vor der Küste gelegenen vorbehaltenen Fischereizone neu festgesetzt worden sind, im Hinblick auf ältere völkerrechtliche Verpflichtungen gültig sind und bejahendenfalls spanischen Staatsangehörigen entgegengehalten werden können". Diese Frage ähnelt in ihrem Aufbau sehr stark der soeben geprüften Frage; jedoch bestehen zwei Unterschiede. Erstens werden fünf Verordnungen eigens aufgeführt, die jedoch zu den spanischen Schiffen gegenüber anwendbaren „Übergangsmaßnahmen" auf dem Gebiete der Fischerei gehören; es sind dies alle Verordnungen, die vor der strittigen Fangtätigkeit erlassen worden waren. Zweitens wird darum ersucht, die Gültigkeit (und die Frage, ob die Verordnungen spanischen Staatsbürgern entgegengehalten werden können) im Hinblick darauf zu prüfen, ob sie älteren völkerrechtlichen Verpflichtungen hinsichtlich der Fischereizone *zwischen 6 und 12 Meilen vor den französischen Küsten* zuwiderlaufen. Im Ausgangsverfahren wurden als völkerrechtliche Verpflichtungen nur die berücksichtigt, die sich aus dem Londoner Übereinkommen vom 9. März 1964 und dem französisch-spanischen Fischereiabkommen vom 20. März 1967 ergeben; hingegen wurde das Genfer Übereinkommen vom 29. April 1958 über die Fischerei und die Erhaltung der biologischen Schätze der Hohen See nicht angesprochen. Es scheint mir müßig zu sein, sich zu fragen, ob dem die Auffassung zugrunde liegt, dieser völkerrechtliche Vertrag sei im vorliegenden Fall nicht anwendbar.

Ich habe bereits darauf hingewiesen, daß das Verfahren gegen Herrn Arbelaiz-Emazabel in den beiden früheren Instanzen vor dem Tribunal de grande instance Bayonne und der Cour d'appel Pau anders als das in der Rechtssache Crujeiras Tomé zugunsten des Angeklagten ausgegangen ist. Die unterschiedliche Ausrichtung der französischen Gerichte in den beiden Rechtssachen läßt sich zum Teil auch dadurch erklären, daß das Londoner Übereinkommen und das französisch-spanische Abkommen von 1967, was ihren Inhalt angeht, mit Sicherheit zur Regelung der Rechtssache Arbelaiz-Emazabel geeignet waren, während die Berufung auf sie in der Rechtssache Crujeiras Tomé unangebracht war. Damit will ich sagen, daß eine Fangtätigkeit in den französischen Küstengewässern zwischen 6 und 12 Meilen vor den Atlantikküsten die Merkmale aufweist, auf die es nach dem Londoner Übereinkommen wie auch nach dem ergänzenden französisch-spanischen Abkommen ankommt: Durch beide wurden nämlich — wenn auch in unterschiedlicher Form — die Fangrechte der spanischen Staatsangehörigen in eben diesem Meeresgebiet anerkannt. Dagegen mußte man zur Begründung des Vorbringens, daß eine Fangtätigkeit jenseits der 12-Meilen-Grenze unter das Londoner Übereinkommen und das fragliche Abkommen falle, deren Buchstaben und Geist durch eine Auslegung Gewalt antun, die ich bereits in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache Burgoa kritisiert habe.

Dies vorausgeschickt ist zu klären, ob dem Inhalt des Londoner Übereinkommens und des ergänzenden französisch-spanischen Fischereiabkommens in der vorliegenden Rechtssache Bedeutung zukommt. Dies wäre meines Erachtens dann zu bejahen, wenn überhaupt die Frage zu prüfen wäre, ob die Verordnungen, die die EWG zwischen 1977

und 1980 erließ, um die spanischen Fischereifahrzeuge in der 200-Meilen-Zone Übergangsmaßnahmen zu unterwerfen, mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen vereinbar waren, die sich aus den genannten beiden völkerrechtlichen Verträgen ergeben. Geht man aber davon aus, daß die fraglichen völkerrechtlichen Verpflichtungen die Gemeinschaft nicht betreffen, und verneint man die Anwendbarkeit von Artikel 234 EWG-Vertrag (und damit eine Pflicht der Gemeinschaftsorgane, die Mitgliedstaaten bei der Einhaltung dieser Verpflichtungen nicht zu behindern) im vorliegenden Fall, so besteht kein Anlaß, die Vereinbarkeit der genannten Gemeinschaftsverordnungen mit dem Londoner Übereinkommen und dem Abkommen zwischen Frankreich und Spanien von 1967 zu prüfen.

Genauso verhält es sich meines Erachtens hier. Ich brauche wohl nicht die Argumente zu wiederholen, mit denen ich in den Rechtssachen Crujeiras Tomé und Yurrita darzutun versucht habe, daß Artikel 234 im Hinblick auf Verträge, die nach Inkrafttreten des EWG-Vertrags geschlossen wurden, keine Wirkungen entfaltet und daß keiner der beiden fraglichen Verträge als für die EWG verbindlich angesehen werden kann. Vielmehr möchte ich hervorheben, daß der Standpunkt, den der Gerichtshof im Urteil Burgoa vom 14. Oktober 1980 eingenommen hat, auch für die Regelung gilt, der spanische Fischereifahrzeuge im Meeresstreifen zwischen 6 und 12 Meilen vor den Atlantikküsten der Gemeinschaft unterliegen. Denn zum einen unterschieden die in 1977 und den folgenden Jahren erlassenen gemeinschaftsrechtlichen Verordnungen nicht zwischen den verschiedenen Meeresgebieten, die sich zwischen den Küsten und der Außenlinie der ausschließlichen Wirtschaftszone (200 Meilen) befinden; vielmehr sahen sie eine Regelung für die *Fischereizonen* der Mitgliedstaaten als ganze vor, die sich bis zur zweihundertsten Seemeile vor den Nordsee- und Atlantikküsten erstrecken. Zum anderen werden auch in dem zwischen der EWG und Spanien ausgehandelten und schließlich geschlossenen Abkommen die der Gerichtsbarkeit der Vertragsparteien unterliegenden Frischereizonen (d. h. die Küstengewässer und ausschließliche Wirtschaftszonen umfassenden Zonen) einheitlich behandelt. Wenn also im Urteil Burgoa anerkannt wurde, daß die Beziehungen, die die Gemeinschaft und Spanien im Hinblick auf die ausschließlichen Fischereizonen aufgenommen haben — und in deren Rahmen sich die von der EWG getroffene Übergangsregelung einfügt —, „die früher in diesen Gebieten geltende Regelung überlagert [haben]" (Randnr. 24 der Entscheidungsgründe, bereits zitiert), so wurde damit eine Feststellung nicht nur für die Meeresgebiete zwischen 12 und 200 Meilen, sondern auch für die Gebiete zwischen den Küsten und der in 12 Meilen Entfernung zu dieser verlaufenden Linie getroffen.

7. Die Verteidigung von Herrn Arbelaiz-Amazabel hat u. a. geltend gemacht, die Kommission habe 1977 anerkannt, daß das französisch-spanische Fischereiabkommen von 1967 trotz der gemeinschaftsrechtlichen Regelung anwendbar sei. Sie hat in diesem Zusammenhang eine Verbalnote vom 4. Juli 1977 zitiert, in der die Kommission in Beantwortung einer Note des spanischen Außenministeriums klargestellt habe, daß die Fangmöglichkeiten, die den spanischen Schiffen durch die in der (durch eine neue Verordnung verlängerten) Verordnung Nr. 746/77/EWG enthaltene Übergangsregelung eingeräumt worden seien, ausschließlich in den Gewässern außerhalb der 12-Meilen-Küstenzonen bestün-

den, „sans préjudice des droits découlant de l'accord général sur la pêche entre la France et l'Espagne du 20 mars 1967; à l'intérieur de ces zones, l'exercice des activités de pêche n'est donc pas permis aux bateaux espagnols, exception faite de la zone visée à l'accord précité". Die Kommission hat ihrerseits vorgetragen, der fragliche Abschnitt ihrer Verbalnote vom 4. Juli 1977 habe nur die (bis zur dritten Meile vor dem Festland reichende) Grenzzone im Sinne des Abschnitts III des französisch-spanischen Abkommens getroffen; dies sei nämlich in einer Verbalnote vom 29. Juli 1977 klargestellt worden, wo es heiße: „... le nouveau règlement [Nr. 1709/77] comme les règlements précédents, *s'applique à l'ensemble des zones de pêche sous la juridiction ou la souveraineté des États membres* de la Communauté, y compris la zone visée au paragraphe I de l'échange de lettres portant accord franco-espagnol du 20 mars 1967, et excepté la zone de pêche côtière visée au paragraphe III dudit échange de lettres."

Meines Erachtens kann die Note vom 4. Juli nicht unabhängig von der Note vom 29. Juli gesehen werden; aus beiden ergibt sich, wenn man sie gemeinsam prüft, keine Anerkennung einer Bindungswirkung des französisch-spanischen Abkommens für die EWG. Tatsächlich wurde in diesen Noten die Auffassung der Kommission über den Anwendungsbereich der von der Gemeinschaft getroffenen „Übergangsregelung" dargelegt. Beim Blick auf die Note vom 29. Juli 1977 fällt einem als bezeichnender Umstand auf, daß dort der im Abschnitt I des französisch-spanischen Abkommens niedergelegte Rechtszustand als bereits durch die genannte Übergangsregelung verdrängt angesehen wurde. In jedem Fall muß man sich vergegenwärtigen, daß es in der vorliegenden Rechtssache nicht um die Klärung der Frage geht, ob 1977 im Verhältnis zwischen den beiden Vertragsparteien noch eine Berufung auf das französisch-spanische Abkommen möglich war oder ob die Kommission damals im Hinblick auf den Abschluß der Verhandlungen mit Spanien dem Inhalt des genannten Abkommens zum Teil Beachtung schenken wollte. Entscheidend ist vielmehr, ob dieses Abkommen jemals die Gemeinschaft band oder aber zu irgendeinem Zeitpunkt zur Gruppe der Verträge im Sinne von Artikel 234 Absatz 1 EWG-Vertrag gehörte; denn nur wenn eine dieser beiden Voraussetzungen erfüllt wäre, könnte die gemeinschaftsrechtliche Übergangsregelung für die Fischerei ungültig sein, soweit sie mit dem genannten Abkommen unvereinbar wäre. Aus den Verbalnoten vom 4. und vom 29. Juli 1977 ergeben sich meiner Meinung nach jedoch keine Argumente, die für das Vorliegen einer der beiden genannten Voraussetzungen sprechen könnten.

8. Im Verfahren haben die Parteien ausführlich eine Reihe von Fragen erörtert, die den Inhalt des Londoner Übereinkommens betreffen, und zwar Fragen, deren Beantwortung sich bei dem von mir verfolgten Gedankengang völlig erübrigen würde. Ich halte es jedoch für angebracht, daran zu erinnern, daß gegen die angebliche Unvereinbarkeit der von der Gemeinschaft 1977 und in den folgenden Jahren getroffenen Übergangsregelung für die Fischerei mit dem Londoner Übereinkommen überzeugende Argumente sprechen, die ich nur noch einmal kurz zusammenzufassen brauche.

Die Vorschrift, die sozusagen das Gegengewicht zu der in Artikel 3 enthaltenen Anerkennung der Rechte kraft gewohnheitsmäßig betriebener Fischerei darstellt, ist Artikel 5 des Übereinkommens. Dieser räumt dem Küstenstaat die

Befugnis ein, innerhalb der Zone zwischen 6 und 12 Meilen Vorschriften für die Fischerei, insbesondere zur Durchführung international vereinbarter Erhaltungsmaßnahmen, zu erlassen. Somit ist die Festsetzung von Fangquoten mit Sicherheit zulässig, während das Lizenzsystem meines Erachtens als durch die weitgefaßte Formulierung der Befugnis der Küstenstaaten, „to regulate the fisheries and *to enforce such regulations*", gedeckt angesehen werden kann. Hierzu ist ausgeführt worden, Artikel 5 stelle eine genau festgelegte Voraussetzung auf, nämlich die, daß Fischereifahrzeuge anderer Vertragsparteien weder rechtlich noch tatsächlich diskriminiert würden; der Umstand, daß die Fischer der Gemeinschaft nicht dem Lizenzerfordernis unterlägen, versetze sie jedoch in eine privilegierte Lage. Mit diesem Einwand hat sich aber der Gerichtshof incidenter bereits auseinandergesetzt, indem er (im Urteil Burgoa, Randnr. 21 der Entscheidungsgründe) ausführte: „Die Überwachung der Fischereitätigkeit kann ... mittels eines Systems von Fanglizenzen erfolgen ... Dies gilt vor allem dann, wenn die Überwachung der Fangtätigkeit nicht in den Häfen an der angrenzenden Küste durchgeführt werden kann, da die Fischereifahrzeuge der Drittländer normalerweise zur Anlandung ihrer Fänge in ihre Ausgangshäfen zurückkehren." Das Lizenzsystem kann somit nicht als diskriminierend angesehen werden, da es eine zur Überwachung der Fänge alternative Form der Überwachung darstellt.

Die Verteidigung von Herrn Arbelaiz-Emazabel hat eingewandt, die Überwachung der Fänge der Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft sei durch eine spätere Verordnung als diejenige eingeführt worden, durch die die spanischen Fischer dem Lizenzerfordernis unterworfen worden seien (Verordnung Nr. 753/80 vom 26. März 1980); außerdem hätten die französischen Behörden niemals wirksame Vorkehrungen zur nachträglichen Überwachung bei der Anlandung des Fangguts getroffen. Zum ersten Punkt möchte ich jedoch bemerken, daß die Einrichtung der fraglichen Überwachungssysteme voll und ganz Sache der nationalen Behörde war, bevor durch die genannte Verordnung verschiedene Modalitäten für die Aufzeichnung und Übermittlung der Angaben über die von Fischereifahrzeugen in Mitgliedstaaten getätigten Fänge eingeführt wurden. Zum zweiten Punkt möchte ich darauf hinweisen, daß die Kommission in der mündlichen Verhandlung nicht nur bestritten hat, daß die französische Praxis Anlaß zu Beanstandungen geben könne, sondern sogar vorgetragen hat, daß das französische Überwachungssystem das am besten ausgebaute Überwachungssystem der Gemeinschaft sei.

Allerdings ist daran zu erinnern, daß selbst dann, wenn man die Lage der Fischer der Gemeinschaft als „privilegiert" ansähe, weil sie, ohne einer Lizenz zu bedürfen, fischen können, ihre angenommene Sonderbehandlung als durch Artikel 10 des Londoner Übereinkommens zugelassen anzusehen wäre. Denn nach diesem Artikel steht das Londoner Übereinkommen der Einführung (oder Beibehaltung) von Sonderregelungen in Fischereiangelegenheiten zwischen den Mitgliedstaaten der EWG nicht entgegen; jede andere Klausel des Übereinkommens ist unter Berücksichtigung dieses Vorbehalts auszulegen.

Ebenfalls mit Blick auf Artikel 5 des Londoner Übereinkommens ist erörtert worden, ob die Verpflichtung nach Artikel 5 Absatz 2 eingehalten worden ist, wonach der Küstenstaat vor Erlaß einer Fischereiregelung die anderen betroffenen Vertragsparteien zu unterrichten und, falls sie es wünschen, zu konsultieren hat. Nach Ansicht der Verteidigung

von Herrn Arbelaiz-Emazabel ist gegen diese Verpflichtung bei Erlaß der Verordnung Nr. 746/77 des Rates verstoßen worden, weil Spanien erst am Tag nach Erlaß der Verordnung über diese unterrichtet worden sei. Meines Erachtens geht indessen eine Verpflichtung von der Art, wie sie in Artikel 5 Absatz 2 des Londoner Übereinkommens festgelegt ist, dahin, die anderen Parteien von den eigenen Schritten in Kenntnis zu setzen, so daß sie gegebenenfalls zu ihnen Stellung nehmen können; dagegen bezweckt eine solche Verpflichtung nicht die Einleitung regelrechter Verhandlungen; sie kann daher erfüllt werden, ohne daß der endgültige Wortlaut des Rechtsakts mitgeteilt zu werden braucht, den eine Partei zu erlassen beabsichtigt. In der mündlichen Verhandlung hat der Bevollmächtigte der Kommission, ohne daß ihm widersprochen worden wäre, vorgetragen, die Kommission habe die spanischen Behörden rechtzeitig von der Festsetzung der Quoten benachrichtigt, die dann durch die Verordnung Nr. 746/77 vorgeschrieben worden seien. Dies reicht aus, um die Unterrichtungs- und Konsultationspflicht als erfüllt anzusehen.

Schließlich hat der Angeklagte auch die These erneut vorzubringen versucht, die Fischereirechte aufgrund gewohnheitsmäßig betriebener Fischerei seien im Völkergewohnheitsrecht begründet. Da ich diese Frage bereits in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache Burgoa erörtert habe, möchte ich lediglich wiederholen, daß die Situation der Fischer, die Rechte aufgrund gewohnheitsmäßig betriebener Fischerei haben sollen, lediglich durch Abkommen, nicht hingegen durch Normen des allgemeinen Völkerrechts geregelt ist. Ich bin nach wie vor überzeugt, daß die im Verhältnis zwischen einigen Staaten eventuell festzustellende Praxis vor der Ausdehnung der ausschließlichen Fischereizone bis zur zweihundertsten Meile nicht als Beweis für eine Regel dienen kann, die an den neuen, durch diese Ausdehnung entstandenen Rechtszutand angepaßt werden könnte.

9. Auch in der Rechtssache 181/80 ersucht das vorlegende Gericht um Aufklärung darüber, ob die in der Frage genannten Gemeinschaftsverordnungen spanischen Staatsbürgern entgegengehalten werden können, falls sie für gültig befunden werden. Unter diesem Gesichtspunkt unterscheidet sich die Rechtssache, die ich soeben prüfe, in keiner Weise von den beiden anderen Rechtssachen. Ich verweise daher auf meine vorherigen Ausführungen, mit denen ich nachgewiesen zu haben glaube, daß die fraglichen Verordnungen, sofern sie gültig sind, zweifellos in dem Maße Wirkung entfalten, daß sie in den der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten unterliegenden Gewässern auf spanische Fischer angewandt werden können.

10. Abschließend schlage ich vor, auf die Fragen, die die französische Cour de cassation mit den beiden eingangs erwähnten Urteilen vom 7. Juli 1980 und das Tribunal de grande instance Saint-Nazaire mit Urteil vom 24. Oktober 1980 vorgelegt hat, wie folgt für Recht zu erkennen:

a) Die Prüfung der Verordnungen des Rates zur Festlegung von Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände gegenüber Schiffen, die die spanische Flagge führen, hat nicht zur Feststellung irgendwelcher Ungültigkeitsgründe geführt.

b) Die genannten Verordnungen konnten daher spanischen Staatsbürgern entgegengehalten werden, die eventuell in dem in der Verordnung festgelegten Zeitraum in den dort bezeichneten Meeresgebieten fischten.