I de forenede sager 185/78 til 204/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Economische Politierechter (afdeling for politisager vedrørende økonomisk kriminalitet) ved Arrondissementsrechtbank (underretten) i Rotterdam er indgivet til Domstolen for i de straffesager, som verserer for nævnte ret mod

FIRMA J. VAN DAM EN ZONEN (sagerne 185 og 186/78),

FIRMA J. EN W. LOKKER CORNELISZONEN (sagerne 187 og 188/78),

REDERIJ DELTA B.V. (sag 189/78),

FIRMA GEBR. J. EN W. MELISSANT (sagerne 190 og 191/78),

FIRMA C. TANIS JACZN EN ZONEN (sag 192/78),

JAN TANIS, fisker (sag 193/78),

FIRMA GEBR. VAN DER KLOOSTER (sag 194/78),

FIRMA JAC. VAN DER KLOOSTER EN ZOON (sag 195/78),

JAC. TANIS, KMRSZN EN ZONEN (sag 196/78),

JAN GRINWIS, fisker (sag 197/78),

ANTHONIJ REDERT, fisker (sag 198/78),

FIRMA A. REDERT EN G. TANIS (sag 199/78),

FIRMA JOH. EN KR. ORGERS GERRITZONEN (sag 200/78),

VISSERIJBEDRIJF WISSELVALLIGHEID B.V. (sag 201/78),

JOHANNES TANIS, fisker (sag 202/78),

JOHANNES GRINWIS, fisker (sag 203/78),

ADAM 'T MANNETJE, fisker (sag 204/78),

alle med hjemsted eller bopæl i Goedereede,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 102 i akt af 22. januar 1972 vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne samt af visse fællesskabsretlige bestemmelser med henblik på nationale foranstaltninger vedrørende fangstkontingentering for søtunger og rødspætter i Nordsøen,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait og T. Koopmans,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

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

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

I Nederlandene forbyder »Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978« (bekendtgørelse om foreløbig begrænsning af fangsten af søtunge og rødspætte 1978) af 29. september 1977 i artikel 2 fangst af søtunge og rødspætte fra 1. januar 1978 i bestemte fiskerizoner, især i Nordsøen, som ikke alene er underlagt Nederlandenes jurisdiktion, men også Belgiens, Danmarks, Forbundsrepublikken Tysklands, Det forenede Kongeriges og Norges jurisdiktionsområde. Bekendtgørelsens artikel 3 undtager samtlige nederlandske fiskere fra dette generelle forbud inden for rammerne af en samlet maksimal fangstmængde på 765 tons søtunger og 2 950 tons rødspætter pr. kalendermåned.

Ved »Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noorzee 1978« (bekendtgørelse om foreløbig fangstkontingentering for søtunge og rødspætte i Nordsøen 1978), ligeledes af 29. december 1977, er der til gennemførelse af artikel 3 i bekendtgørelsen om foreløbig begrænsning af fangsten af søtunge og rødspætte fastsat regler og kriterier for den månedlige fordeling af den lovlige samlede fangstmængde og for fastsættelsen af det månedlige kontingent, der tildeles hver nederlandsk fiskerbåd i 1978 til søtunge- og rødspættefangst i Nordsøen.

De to bekendtgørelser af 29. september 1977, som trådte i kraft den 1. januar 1978, har hjemmel i »Reglement zee- en kustvisserij 1977« (bekendtgørelse om hav- og kystfiskeri 1977) af 25. november 1977, hvis artikel 3 dels bemyndiger landbrugs- og fiskeriministeren til at træffe foranstaltninger til gennemførelse af internationale konventioner eller internationale organisationers afgørelser, og dels giver ham en »autonom« beføjelse til at fastsætte regler uafhængigt af de folkeretlige bestemmelser. Artikel 4 i bekendtgørelsen angiver de sagsområder, for hvilke ministeren kan fastsætte sådanne regler; herunder hører bl.a. fastsættelsen af den mængde fisk, som samtlige nederlandske fiskere må fange, og fordelingen af denne mængde mellem de nederlandske fiskere.

I januar 1978 overtrådte 17 nederlandske fiskerivirksomheder eller fiskere bestemmelserne i bekendtgørelsen om foreløbig fangstkontingentering for søtunge og rødspætte i Nordsøen, da de med dem tilhørende fiskerbåde havde landet mængder af søtunger og rødspætter, som oversteg de for disse fiskerbåde fastsatte månedskontingenter, der var blevet meddelt dem af landbrugsministeriets fiskedirektorat.

Officier van justitie (anklagemyndigheden) har derfor den 27. juni 1978 rejst tiltale mod disse virksomheder og fiskere ved Economische Politierechter, Arrondissementsrechtbank, Rotterdam.

Economische Politierechter har i tyve domme af 18. juli 1978 besluttet at udsætte sagerne og i henhold til EØF-traktatens artikel 177 at forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

1. På hvilken dato udløb den frist, som er fastsat i artikel 102 i akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne?

2. Har foranstaltningerne i henhold til Reglement zee- en kustvisserij 1977 (bekendtgørelse om hav- og kystfiskeri 1977) (Staatsblad 666), som disse er fastlagt i Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978 (bekendtgørelse om foreløbig begrænsning af fangsten af søtunge og rødspætte 1978) og Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordsee 1978 (bekendtgørelse om foreløbig fangstkontingentering for søtunge og rødspætte i Nordsøen 1978) (Staatscourant 1977, s. 255) hjemmel i retsakter udstedt af Fællesskabet, eller har de hjemmel i forpligtelser, som Fællesskabet i medfør af traktaten har pålagt medlemsstaterne, jf. EØF-traktatens artikel 5, eller i beføjelser, som Fællesskabet har tillagt medlemsstaterne?

3. Er de nævnte foranstaltninger materielt i overenstemmelse med fællesskabsretten?

Dommene fra Economische Politierechter er registreret på Domstolens justitskontor den 14. september 1978.

Ved kendelse af 15. november 1978 har Domstolen forenet de tyve sager, som er registreret under numrene 185/78 til 204/78, under skriftvekslingen, den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige

indlæg den 27. november 1978 af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af Kommissionens juridiske konsulent J. H. J. Bourgeois, den 6. december af Firma J. van Dam en Zonen og de øvrige tiltalte i hovedsagerne, repræsenteret af advokat H. H. Kronenberg, Rotterdam, på samme dato af regeringen for kongeriget Nederlandene, repræsenteret af F. Italiener, generalsekretær i udenrigsministeriet, den 13. december af regeringen for kongeriget Danmark, repræsenteret af Per Lachmann, fuldmægtig i udenrigsministeriets departement for udenrigsøkonomi, og den 2. januar 1979 af regeringen for Den franske Republik.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog opfordret regeringerne for kongeriget Nederlandene, kongeriget Danmark, Den franske Republik, Det forenede Kongerige samt Kommissionen til at besvare et spørgsmål, før den mundtlige forhandling indledes. Denne opfordring er blevet efterkommet inden for den fastsatte frist.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Firma J. van Dam en Zonen og de øvrige tiltalte i hovedsagen har henvist til den i hovedsagen omtvistede nederlandske lovgivning.

a) I begyndelsen af 1977 opsagde Nederlandene — ligesom de øvrige deltagende EØF-medlemsstater — konventionen angående fiskeri i det nordøstlige Atlanterhav (NEAFC) til udgangen af samme år. En ny international konvention med deltagelse af EØF er ikke blevet afslutet. Rådet for EØF har heller ikke vedtaget bestemmelser vedrørende begrænsning af søtunge- og rødspættefangsten i 1978. Rådets beslutning af december 1977 om at forlænge gyldigheden af fællesskabsforordningerne om bevarelse og forvaltning indtil den 31. januar 1978 har ikke kunnet vedrøre søtunge- og rødspættefangsten, da der i 1977 ikke eksisterede nogen særlig fællesskabsordning for denne sektor. Rådet har ikke i henhold til bestemmelserne i EØF-traktaten truffet nogen beslutning om at forlænge de nationale ordninger, som i 1977 havde hjemmel i internationale konventioner, der i mellemtiden er bortfaldet. For 1978 godkendte Rådet under sit møde den 30. og 31. januar 1978 en meddelelse fra Kommissionen, hvorefter nationale foranstaltninger i mangel af en fælles ordning kun kan træffes i det omfang, de er strengt nødvendige for bevarelsen og forvaltningen af fiskeressourcerne, ikke indebærer forskelsbehandling, er i overensstemmelse med traktaten og i det omfang Kommissionens godkendelse først er indhentet. På grund af tidspunktet for Rådets godkendelse af Kommissionens meddelelse kunne denne ikke vedrøre den i hovedsagen omtvistede kvotaordning, som gjaldt for januar 1978; i øvrigt kunne den ikke sidestilles med en formel bemyndigelse.

På grundlag af disse konstateringer kan det konkluderes, at det andet spørgsmål, som er stillet Domstolen, må besvares benægtende.

b) Medlemsstaternes kompetence til at træffe nationale foranstaltninger til begrænsning af fiskeriet er blevet undersøgt i Domstolens praksis.

Det fremgår af dommen af 14. juli 1976 (de forenede sager 3, 4 og 6/76, Kramer m.fl., Sml. s. 1279) at da »Fællesskabet endnu ikke fuldt ud har udøvet sine beføjelser« på dette område, havde medlemsstaterne på det pågældende tidspunkt »beføjelse til ... at påtage sig forpligtelser vedrørende bevaringen af havets biologiske ressourcer«, men at »denne kompetence for medlemsstaterne alene er midlertidig«; denne midlertidige kompetence »ophører senest fra det sjette år efter tiltrædelsen, på hvilket tidspunkt Rådet i henhold til den forpligtelse, som er pålagt det i tiltrædelsesaktens artikel 102, skal have truffet foranstaltninger til bevaring af havets ressourcer«. Senest fra det sjette år efter tiltrædelsen var Fællesskabet altså enekompetent til at træffe foranstaltninger til bevarelse af havets biologiske ressourcer på internt plan, idet denne interne enekompetence også indebærer en ekstern enekompetence.

Det fremgår ligeledes af Domstolens domme af 16. februar 1978 (sag 61/77, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 417; sag 88/77, Schonenberg, Sml. s. 473), at medlemsstaterne i den i tiltrædelsesaktens artikel 102 omhandlede overgangsperiode i fiskerispørgsmål kun har en residuel kompetence, og at der efter overgangsperiodens udløb ikke længere kan bestå nogen national kompetence.

Den i tiltrædelsesaktens artikel 102 omhandlede tiltrædelse skete den 1. januar 1973; de i denne bestemmelse nævnte foranstaltninger skulle altså have været truffet senest den 1. januar 1978.

Følgelig må det første spørgsmål besvares således:

Efter den 1. januar 1978 er medlemsstaterne ifølge fællesskabsretten og især ifølge tiltrædelsesaktens artikel 102 ikke længere kompetente til at træffe foranstaltninger som dem, der indeholdes i »Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978« og i »Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee 1978«. Medlemsstaterne kan kun træffe sådanne foranstaltninger i henhold til en udtrykkelig bemyndigelse i en forordning fra Rådet.

c) Selv hvis det antages, at medlemsstaterne efter den 1. januar 1978 stadig havde haft en sådan residuel kompetence, står det dog fast, at de to i hovedsagen omtvistede nederlandske bekendtgørelser ifølge deres indhold ikke er forenelige med EØF-traktatens artikel 7 og artikel 2 i Rådets forordning nr. 101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, s. 19). Ifølge Domstolens praksis må nationale foranstaltninger end ikke i overgangsperioden være i modstrid med fællesskabsretten; for så vidt de indeholder fangstbegrænsninger, skal deres virkninger for markedsordningens funktion forblive begrænset til et mindstemål.

EØF-traktatens artikel 7 forbyder al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet. Artikel 2 i forordning nr. 101/76 påbyder ligebehandling med henblik på betingelserne for adgang til og for udøvelse af fiskeri i det søterrito-

rium, der henhører under de enkelte medlemsstaters højhedsområde eller jurisdiktion. De omtvistede bekendtgørelser indeholdt imidlertid enten et fangstforbud for alle fiskere, uafhængigt af deres nationalitet, for den del af Nordsøen, som kun delvis dækkes af den nederlandske fiskerizone på 200 sømil, dog med en undtagelse til fordel for de nederlandske fiskere inden for det dem tildelte månedlige kontingent, eller også tillod de fiskere fra EØF, med undtagelse af de nederlandske, at fiske ubegrænset, mendens de nederlandske fiskere var begrænset til det månedlige kontingent, som var tildelt dem i henhold til den nationale lovgivning. I begge tilfælde er der tale om forskelsbehandling. Den nederlandske ordning gælder kun for nederlandske søtunge- og rødspættefiskere, som dermed befinder sig i en betydeligt mindre fordelagtig situation end deres kolleger fra EØF, da der ikke er nogen anden medlemsstat, der har indført en sammenlignelig eller identisk kvoteordning for januar 1978.

Derfor må det tredje spørgsmål besvares således:

De i artikel 4 i »Reglement zee- en kustvisserij 1977« hjemlede fangstbegrænsende foranstaltninger, som især er indeholdt i »Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978« og i »Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee 1978« er uforenelige med fællesskabsretten, især med EØF-traktatens artikel 7, og artiklerne 2 og 4 i forordning nr. 101/76.

Regeringen for kongeriget Nederlandene har fremført, at det væsentlige spørgsmål i hovedsagen vedrører medlemsstaternes kompetence til at træffe foranstaltninger til fangsbegrænsning, og at dette spørgsmål må undersøges på baggrund af en foreløbig forlængelse for 1978 af de to ministerielle bekendtgørelser om fangst af søtunger og rødspætter i Nordsøen.

a) Indtil begyndelsen af 1978 var Fællesskabets medlemsstater med undtagelse af Italien og Luxembourg deltagere i konventionen angående fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav. For 1977 fastsatte henstilling nr. 15 A, vedtaget den 25. november 1976 inden for rammerne af denne konvention, en begrænsning af fangsterne af søtunger og rødspætter i Nordsøen ved fastsættelse af samlede fangstkvoter og ved fordeling af disse mellem de pågældende stater. De nederlandske myndigheder gennemførte denne henstilling ved »Beschikking vangstbeperking tong en schol 1977« (bekendtgørelse om begrænsning af fangsten af søtunge og rødspætte 1977), og til gennemførelse af denne bekendtgørelse, ved »Beschikking contingentering tong en schol Noordzee 1977« (bekendtgørelse om fangstkontingentering for søtunge og rødspætte i Nordsøen 1977), hvorved der indførtes en kvoteordning på basis af årlige kvoter pr. båd. Da Fællesskabet ikke var i stand til at gennemføre en fælles fiskeripolitik, blev det i december 1977 under Rådets møde den 5., 6. og 7. december besluttet at forlænge de nationale regler vedrørende fangst af søtunger og rødspætter, som var gældende i 1977, indtil 1. februar 1978. De nederlandske myndigheder efterkom denne beslutning ved de to bekendtgørelser af 29. december 1977, som er genstand for hovedsagen.

b) I sin dom af 16. februar 1978 fastslog Domstolen, at medlemsstaterne

endnu er berettigede til at træffe egnede bevarelsesforanstaltninger på nationalt plan »så længe den i artikel 102 i tiltrædelsesakten foreskrevne overgangsperiode ikke er udløbet, og Fællesskabet endnu ikke fuldt ud har udøvet sin kompetence på området«.

Den i artikel 102 foreskrevne overgangsperiode er ikke en overgangsperiode i den i tiltrædelsesaktens artikel 9 forudsatte betydning, da artikel 102 ikke indeholder en forpligtelse for medlemsstaternes, men for en fællesskabsinstitution. Artikel 9 forpligter de nye medlemsstater til at afskaffe præcist definerede overgangsforanstaltninger, mens det pålægges Rådet at vedtage de ikke nærmere bestemte »vilkår for udøvelse af fiskeri«. Artikel 102 i tiltrædelsesakten er følgelig ikke til hinder for vedtagelse af nationale bevarelsesforanstaltninger naturligvis for så vidt disse foranstaltninger vedtages under iagttagelse af medlemsstaternes pligt til samarbejde, især hvad angår underretning til Kommissionen og konsultation af denne, hvis det viser sig umuligt rettidigt at finde en generel løsning i Rådet.

Det er almindeligt antaget, at den seksårige periode i tiltrædelsesaktens artikel 102 udløber den 1. januar 1979.

c) Den i Domstolens dom af 16. februar 1978 nævnte forpligtelse til samarbejde er blevet overholdt i det foreliggende tilfælde, idet de foranstaltninger, der er genstand for hovedsagen, er blevet vedtaget som en direkte følge af aftaler på fællesskabsplan. Drøftelserne i Rådet blev i december 1977 udsat indtil 16. januar 1978, men det blev ligeledes besluttet at forlænge fællesskabsreglerne om bevarelse og forvaltning, som gjaldt indtil 1. januar 1978, samt de nationale regler for fiskerisektoren, som udløb på samme dato, indtil 1. februar 1978.

De nederlandske bekendtgørelser om indførelse af en foreløbig ordning for 1978 er ikke udtryk for forskelsbehandling i henhold til EØF-traktatens artikel 7. I henhold til den i det væsentlige fælles beslutning af 5., 6. og 7. december 1977 var de pågældende medlemsstater forpligtede til at forlænge det i 1977 alment gældende forbud mod i Nordsøen at fange flere søtunger og rødspætter, end henstilling nr. 15 A tillod, indtil 1. februar 1978. Nederlandene gennemførte denne forlængelse; Nederlandene var forpligtede dertil, selv om myndighederne i andre medlemsstater ikke overholdt denne forpligtelse. I alle tilfælde, selv hvis den af Nederlandene anvendte foreløbige ordning er af rent national karakter, er den ikke en ifølge fællesskabsretten forbudt forskelsbehandling, da den ulige behandling af statsborgerne i de forskellige medlemsstater er en følge af den forskellige retstilstand i medlemsstaterne.

d) Den nederlandske regering har følgelig haft bemyndigelse til at vedtage de pågældende foranstaltninger, og disse er efter deres indhold forenelige med fællesskabsretten.

Regeringen for kongeriget Danmark har i det væsentlige fremført følgende:

a) Tvivlen vedrørende spørgsmålet, om den i tiltrædelsesaktens artikel 102 fastsatte frist udløber den 1. januar 1978 eller den 1. januar 1979 kan ikke fjernes ved en rent sproglig fortolkning.

Til støtte for at anse fristen for at udløbe den 31. december 1977 kunne tale, at dette er datoen, hvor anvendelsen af overgangsforanstaltningerne i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 9 normalt skulle ophøre. Det forhold, at artikel 102 netop ikke henviser til udløbet af den almindelige overgangsperiode, taler dog for den opfattelse, at den 31. december 1978 er sluttidspunktet for anvendelsen af de heri fastsatte overgangsforanstaltninger.

b) Domstolen har især i sine domme af 16. februar 1978 fastslået, at medlemsstaterne er kompetente til at vedtage strengt nødvendige midlertidige ikke-diskriminatoriske bevarelsesforanstaltninger, så længe den i tiltrædelsesaktens artikel 102 foreskrevne overgangsperiode ikke er udløbet og Fællesskabet endnu ikke fuldt ud har udøvet sin kompetence på området. Den nederlandske regerings kompetence kan følgelig ikke anfægtes i det foreliggende tilfælde; desuden er de nederlandske foranstaltninger midlertidige og ikke-diskriminatoriske.

Såfremt Domstolen måtte finde, at fristen i tiltrædelsesaktens artikel 102 er udløbet den 1. januar 1978, må det udledes af Domstolens praksis, at selv om kompetencen til på nationalt plan og i henhold til den indtil da gældende ret at fastlægge midlertidige bevarelsesforanstaltninger er ophørt med fristens udløb, kan der dog ikke heraf drages den slutning, at der så opstår et »retstomt rum«. EØF-traktatens artikel 5 pålægger medlemsstaterne, selv efter udløbet af fristen i tiltrædelsesaktens artikel 102 og indtil Rådet har vedtaget de fornødne regler til indførelse af en fælles fiskeripolitik, dels at sikre de regler, der er nødvendige til opfyldelse af Fællesskabets formål vedrørende en fælles bevarelsespolitik, og dels at optræde på en sådan måde, at det ikke gøres vanskeligere for Rådet at træffe de nødvendige foranstaltninger.

På Rådets møde den 5., 6. und 7. december 1977 besluttede medlemsstaterne, da der ikke kunne nås til enighed om indførelse af en fælles ordning fra 1. januar 1978, at de regler, som gjaldt såvel på fællesskabsplan som på nationalt plan i 1977, fortsat skulle finde anvendelse 1. januar 1978. Enigheden om forlængelse af de nationale foranstaltninger blev konstateret under drøftelserne i Rådet, men blev ikke formaliseret.

De i hovedsagen omtvistede nederlandske bekendtgørelser er blevet udstedt i overensstemmelse med den forståelse, der herom var konstateret mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Den nederlandske regering har altså opfyldt den forpligtelse til samarbejde, som traktatens artikel 5 pålægger medlemsstaterne i en situation, hvor tidsfristen i artikel 102 er udløbet.

c) De nederlandske foranstaltninger vedrørende kontingentering af fangsterne af søtunger og rødspætter er klart i overensstemmelse med fællesskabsretten. Domstolen har fastslået, at fastsættelsen af fangstkvoter er en lovlig foranstaltning

til bevarelse af havets ressourcer. Med hensyn til administrationen af sådanne kontingenteringer er hver medlemsstat, indtil Rådet måtte have fastlagt nærmere regler herom, beføjet til at fastlægge sådanne regler, som den måtte finde hensigtsmæssige og nødvendige. At den præcise udformning af sådanne nationale regler, som de enkelte stater fastlægger for egne borgeres deltagelse i fiskeriet, afviger fra medlemsstat til medlemsstat, kan ikke gøre sådanne regler diskriminatoriske i fællesskabsrettens forstand.

Det 2. og 3. spørgsmål kan besvares således:

Fællesskabsretten er ikke til hinder for gennemførelsen af nationale foranstaltninger som de i 2. spørgsmål nævnte.

Regeringen for Den franske Republik har til det første spørgsmål anført, at tiltrædelsesakten indeholder to slags bestemmelser vedrørende overgangsperiodernes varighed, en generel (artikel 9) og andre, som er »specielle«. Ifølge artikel 9 ophører anvendelsen af de overgangsforanstaltninger, der skal lette de nye medlemsstaters tilpasning, ved udgangen af året 1977, med forbehold af »datoer, frister og særlige bestemmelser« i tiltrædelsesakten. Fiskerisektoren henhører under en af disse særlige bestemmelser, som indeholder andre frister og datoer end artikel 9.

Den i tiltrædelsesaktens artikel 102 fastsatte overgangsperiode er således udløbet den 1. januar 1979. Enhver anden fortolkning ville betyde, at artikel 102 ikke har haft til formål at fastsætte et bestemt sluttidspunkt for overgangsperioden for fiskerisektoren, og at dette område følgelig på ubestemt tid skulle forblive udelukket fra området for Fællesskabets fælles politik.

De i hovedsagen omtvistede nationale foranstaltninger er som helhed betragtet afledt af fællesskabsretten, idet denne på sit nuværende stade endnu bemyndiger medlemsstaterne til under visse betingelser at udstede nationale retsforskrifter.

Fællesskabskompetencen på fiskeriområdet og navnlig vedrørende bevarelse af fiskeressourcerne fremgår klart af EØF-traktaten (artikel 3, litra d), artikel 38, stk. 3, bilag II, artikel 40, stk. 1, 2 og 3, artikel 43, stk. 2) og af tiltrædelsesaktens artikel 102. Domstolen har imidlertid fastslået, at medlemsstaterne på de områder, som endnu ikke er reguleret på fællesskabsplan, stadig midlertidigt kan træffe nationale foranstaltninger, som i øvrigt er underkastet bestemte procedureforskrifter. Medlemsstaternes kompetence er afledt af fællesskabsretten i dens nuværende ufuldendte tilstand, hvad angår fiskeriet; denne kompetence er imidlertid ikke »fuldstændig fri«.

De i hovedsagen omtvistede nederlandske bekendtgørelser er udstedt i overensstemmelse med fællesskabsretten. De udgør blot den forlængelse, som blev besluttet af Rådet under dets møde den 5., 6. og 7. december 1977, af de foranstaltninger, der blev truffet i overensstemmelse med fællesskabsinstitutionerne for 1977 for at gennemføre en henstilling fra Kommissionen for fiskeri i det nordøstlige Atlanterhav.

De spørgsmål, som er stillet Domstolen, bør besvares således:

1. Den i tiltrædelsesaktens artikel 102 fastsatte overgangsperiode udløb den 1. januar 1979.

2. De nederlandske foranstaltninger har hjemmel i fællesskabsretten, da denne på tidspunktet for de faktiske omstændigheder og under bestemte betingelser endnu tillod midlertidige nationale foranstaltninger.

3. Den nederlandske regerings bekendtgørelser er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har henvist til de omstændigheder, hvorunder de i hovedsagen omtvistede nederlandske foranstaltninger er blevet vedtaget, samt til de ledsagende omstændigheder, især Kommissionens eget forslag til forordning, som blev forelagt Rådet i oktober 1977, og som vedrørte visse foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne for 1978, herunder indførelse af kvoter, Rådets beslutninger under dets møde den 5., 6. og 7. december 1977, og — efter beslutningen om at »sætte uret i stå« indtil den 16. januar 1978 — Rådets forordning nr. 2899/77 af 21. december 1977 om forlængelse af gyldigheden af visse midlertidige foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (EFT L 338, s. 5).

a) Tiltrædelsesaktens artikel 102 indeholder med hensyn til den heri fastsatte frist to elementer, Den afgrænser et tidsrum, nemlig »det sjette år efter tiltrædelsen«. Da tiltrædelsesakten ifølge artikel 2 trådte i kraft den 1. januar 1973, begyndte det sjette år efter tiltrædelsen den. 1. januar 1978 og sluttede den 31. december 1978. Dernæst fastlægges en frist ved hjælp af denne periode. Her må en fortolkning af teksten forene to udtryk, som ved første blik er vanskeligt forenelige: »senest« og »fra«. Det må udledes af udtrykket »fra«, at hensigten ikke kan have været at sige: »senest *før* det sjette år efter tiltrædelsen«, nemlig senest den 31. december 1977, og i betragtning af udtrykket »senset« må det antages, at de i artikel 102 nævnte foranstaltninger skal være vedtaget før udløbet af det sjette år efter tiltrædelsen. Det kan derfor vanskeligt udledes af ordlyden af artikel 102, at Fællesskabet skal have vedtaget de nødvendige bestemmelser senest den 31. december 1977.

I øvrigt er artikel 102 ikke indeholdt i tiltrædelsesaktens fjerde del, som omhandler overgangsforanstaltninger. Den falder således ind under de generelle bestemmelser i tiltrædelsesaktens artikel 9. Ifølge dennes stk. 2 ophører anvendelsen af overgangsforanstaltningerne »med forbehold af datoer, frister og særlige bestemmelser« ved udgangen af året 1977. Artikel 102 fraviger således den generelle bestemmelse i artikel 9, stk. 2, hvilket forpligtede Fællesskabet til at handle før udløbet af den femårige overgangsperiode.

b) Det tredje spørgsmål, som er stillet Domstolen, må formuleres således: skal fællesskabsretten fortolkes således, at de omtvistede nederlandske foranstaltninger ifølge deres indhold er uforenelige med fællesskabsretten?

Det drejer sig om at bestemme den nøjagtige rækkevidde af forbudet mod forskelsbehandling i to henseender: med henblik på den behandling, som følger af de forskellige medlemsstaters lovgivninger, og den forskelsbehandling, som følger af den nederlandske lovgivning selv.

Vedrørende det første aspekt må det fastslås, at de øvrige berørte medlemsstater på grundlag af den under Rådets møde den 7. december 1977 trufne overenskomst om forlængelse af de eksisterende nationale foranstaltninger indtil 31. januar 1978 fortsat har anvendt de fangstkvoter, som var fastsat for 1977 på grundlag af de henstillinger, der var blevet afgivet inden for rammerne af konventionen angående fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav.

Den forskelsbehandling, der følger af forskellene i medlemsstaternes lovgivninger, hænger som sådan sammen med eksistensen af nationale kompetencer og lovgivninger. Traktaten tager kun disse forskelle i betragtning, for så vidt de direkte indvirker på fællesmarkedets oprettelse eller funktion (artikel 100) eller for så vidt de fremkalder fordrejninger (artiklerne 101 og 102). Deres fuldstændige afskaffelse forudses kun i traktaten for de tilfælde, hvor en fælles politik fører til en ensartet ordning. I øvrigt forbyder traktaten ikke sådanne uligheder, men pålægger fællesskabslovgiver at fjerne dem. Disse uligheder falder derfor ikke ind under anvendelsesområdet for traktatens artikel 7. Denne opfattelse finder støtte i Domstolens praksis, især i dommen af 13. februar 1969 (sag 14/68, Wilhelm, Sml. 1969, s. 1).

Nationale regler om begrænsning af fiskeriet som de i hovedsagen omtvistede kan derfor ikke anses for at være i strid med artikel 7, blot fordi andre medlemsstater har vedtaget afvigende bestemmelser, ikke har vedtaget bestemmelser, eller ikke har anvendt bestemmelserne.

Hvad angår den faktiske forskelsbehandling i den nederlandske lovgivning er det spørgsmålet, om der i den i hovedsagerne omhandlede periode, når henses til den eksisterende retstilstand, har fundet en forskelsbehandling sted til skade for de nederlandske fiskere, et faktisk spørgsmål, som det tilkommer den forelæggende ret at afgøre.

Det stillede spørgsmål vedrører en mulig forskelsbehandling til skade for de nederlandske fiskere i to situationer: fangstforbudet og den delvise fritagelse fra dette forbud, dels uden for det nederlandske jurisdiktionsområde og dels inden for dette område.

Hvad den første situation angår, vedrører traktatens artikel 7 ikke en sådan forskelsbehandling. Der er ikke her tale om et tilfælde, hvor en medlemsstat anvender sin lovgivning forskelligt afhængigt af nationaliteten. En mulig forskelsbehandling ville i det foreliggende tilfælde følge af begrænsningen af den nederlandske stats myndighed som sådan. Med henblik på fiskeriet uden for dens jurisdiktionsområde kan den nederlandske stat kun lovgive for nederlandske fiskere. Forskelsbehandlingen kan kun ophæves ved et afkald på de pågældende bevarelsesforanstaltninger, for så vidt som disse gælder uden for det nederlandske jurisdiktionsområde.

Vedrørende den anden situation, som den eksisterer på det nederlandske jurisdiktionsområde, må det først undersøges, om andre medlemsstater har vedtaget lignende fangstbegrænsninger for deres statsborgere for den pågældende periode. Hvis dette er tilfældet,

gælder disse begrænsninger principielt også for fiskeriet i en anden kontraherende stats jurisdiktionsområde, dog »uden at tilsidesætte staternes suveræne rettigheder med hensyn til deres territoriale og indre farvande«.

For så vidt som fiskere fra de øvrige medlemsstater har drevet søtunge- og rødspættefiskeri i det nederlandske jurisdiktionsområde, har der været tale om forskelsbehandling til skade for nederlandske fiskere. Denne forskelsbehandling følger af en kombination af to faktorer: den manglende fangstbegrænsning i den gældende nederlandske lovgivning for fiskere fra andre medlemsstater og den omstændighed, at de øvrige medlemsstater i modstrid med den under Rådets møde den 7. december 1977 påtagne forpligtelse ikke har forlænget de nationale foranstaltninger for 1977. Det er tvivlsomt, om en konstatering af den nederlandske fangstbegrænsnings ulovlighed i henhold til traktatens artikel 7 vil kunne udgøre en passende sanktion for de øvrige medlemsstaters manglende overholdelse af denne forpligtelse. Bortset fra dette er den pågældende forskelsbehandling en slags »omvendt forskelsbehandling«.

En national fangstbegrænsning for en medlemsstats jurisdiktionsområde er ikke strid med traktatens artikel 7, når der ikke gælder nogen tilsvarende begrænsning på det samme område for fiskere fra andre medlemsstater.

c) I betragtning af Domstolens dom af 16. februar 1978 er det ikke nødvendigt for afgørelsen af hovedsagen at besvare det andet spørgsmål.

III — Mundtlige forhandlinger

Firma J. van Dam en Zonen og de øvrige tiltalte i hovedsagen, repræsenteret af advokat H. Kronenberg, regeringen for kongeriget Nederlandene, repræsenteret af A. Bos, assisterende konsulent i udenrigsministeriets juridiske tjeneste, regeringen for kongeriget Danmark, repræsenteret af Per Lachmann, regeringen for Det forenede Kongerige, repræsenteret af P. G. Langdon-Davies, Barrister-at-law, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af J. H. J. Bourgeois, har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Domstolen i retsmødet den 10. maj 1979.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. juni 1979.

Præmisser

1 Ved 20 domme af 18. juli 1978, indgået til Domstolen den 14. september s.å., har Economische Politierechter (afdeling for politisager vedrørende økonomisk kriminalitet) ved Arrondissementsrechtbank (underretten) i Rotterdam i henhold til EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen en række

spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 5 og tiltrædelsesaktens artikel 102 med henblik på afgørelsen af, om den nederlandske regerings foranstaltninger til fangstbegrænsning for søtunge og rødspætte i Nordsøen er forenelige med fællesskabsretten.

2 Det fremgår af sagsakterne, at der er indledt straffesager ved Economische Politierechter mod tyve fiskerivirksomheder og fiskere for overtrædelse af nederlandske retsforskrifter om fastsættelse af fangstkvoter for 1978 for søtunge- og rødspættefangster i Nordsøen, nemlig »bekendtgørelse om foreløbig begrænsning af fangsten af søtunge og rødspætte 1978« og »bekendtgørelse om foreløbig fangstkontingentering for søtunge og rødspætte i Nordsøen 1978«. For den nationale ret har de tiltalte til deres forsvar anført, at da den i tiltrædelsesaktens artikel 102 fastsatte overgangsperiode er udløbet den 1. januar 1978, henhører vedtagelsen af foranstaltninger til bevarelse af havets biologiske ressourcer under Fællesskabets kompetence. Den nederlandske stat havde følgelig ikke længere bemyndigelse til at sætte de bestemmelser i kraft, som er grundlag for straffesagerne. De tiltalte har endvidere gjort gældende, at selv hvis de nederlandske bestemmelser lovligt var blevet sat i kraft, ville de alligevel være uforenelige med fællesskabsretten på grund af forskelsbehandling af nederlandske fiskere, idet de øvrige medlemsstater anvendte mindre strenge bestemmelser for samme havområde.

3 For at kunne træffe afgørelse vedrørende denne indsigelse har Economische Politierechter forelagt Domstolen følgende tre spørgsmål:

1. På hvilken dato udløb den frist, som er fastsat i artikel 102 i akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne?

2. Har foranstaltningerne i henhold til Reglement zee- en kustvisserij 1977 (bekendtgørelse om hav- og kystfiskeri 1977) (Staatsblad 666), som disse er fastlagt i Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978 (bekendtgørelse om foreløbig begrænsning af fangsten af søtunge og rødspætte 1978) og Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordsee 1978 (bekendtgørelse om foreløbig fangstkontingentering for søtunge og rødspætte i Nordsøen 1978) (Staatscourant 1977, s. 255) hjemmel i retsakter udstedt af Fællesskabet, eller har de hjemmel i forpligtelser, som Fællesskabet i medfør af trak-

taten har pålagt medlemsstaterne, jf. EØF-traktatens artikel 5, eller i beføjelser, som Fællesskabet har tillagt medlemsstaterne?

3. Er de nævnte foranstaltninger materielt i overensstemmelse med fællesskabsretten?

Vedrørende det første spørgsmål (fortolkningen af tiltrædelsesaktens artikel 102)

4 Ifølge tiltrædelsesaktens artikel 102 vedtager Rådet »senest fra det sjette år efter tiltrædelsen ... på forslag af Kommissionen, vilkårene for udøvelse af fiskeri med henblik på at sikre beskyttelsen af fiskebankerne og bevarelse af havets biologiske ressourcer«. Afgrænsningen af fristen i denne bestemmelse indebærer den vanskelighed, at teksten ikke henviser til et bestemt tidspunkt, men til et tidsrum, som angives med udtrykket »det sjette år efter tiltrædelsen«. Dette udtryk kan forstås således, at det enten betegner begyndelsen eller udgangen af dette år, dvs. den 1. januar eller den 31. december. Det er imidlertid muligt at afgøre dette spørgsmål ved hjælp af den almindelige bestemmelse i tiltrædelsesaktens artikel 9, hvis stk. 2 bestemmer, at »med forbehold af datoer, frister og særlige bestemmelser i denne Akt ophører anvendelsen af overgangsforanstaltningerne ved udgangen af året 1977«. En sammenligning med denne bestemmelse viser, at den særlige frist i artikel 102 ville være uden praktisk betydning, hvis dens udløb faldt sammen med det almindelige tidspunkt i artikel 9, stk. 2, dvs. den 31. december 1977. Heraf følger, at fristen i artikel 102 kun kan have mening, hvis udtrykket »senest fra det sjette år efter tiltrædelsen« fortolkes således, at det ikke betyder begyndelsen, men udgangen af det sjette år, dvs. den 31. december 1978.

5 Det første spørgsmål må derfor besvares således, at den i artikel 102 i akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne fastsatte frist udløb den 31. december 1978.

Vedrørende det andet spørgsmål (kompetencen)

6 Det følger af ovenstående, at de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for de for Economische Politierechter verserende straffesager, har

fundet sted i et tidsrum, hvor overgangsperioden efter artikel 102 endnu ikke var udløbet.

7 Det må dog også anføres, at Rådet på det pågældende tidspunkt endnu ikke havde sat de i artikel 102 omhandlede beskyttelsesforanstaltninger i kraft. Denne omstændighed har ført til en usikker retstilstand men fra et fællesskabsretligt synspunkt dog ikke til et retstomt rum. Domstolen har i dom af 16. februar 1978 (sag 61/77, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 417, præmisserne 28-37 og 56-68) fastlået, hvad der er gældende ret på dette område, og hvorledes kompetencen er fordelt mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. Heraf følger, at medlemsstaterne i 1978 havde ret og pligt til inden for deres deres respektive jurisdiktionsområder at træffe alle foranstaltninger til beskyttelse af havets biologiske ressourcer, som var forenelige med fællesskabsretten, og især til at fastsætte fangstkvoter for de virksomheder og fiskere, som var undergivet deres jurisdiktion.

8 Det andet spørgsmål må derfor besvares således, at foranstaltninger som dem, der er genstand for de af den forelæggende nationale ret nævnte bekendtgørelser, på det pågældende tidspunkt henhørte under medlemsstaternes kompetence.

Vedrørende det tredje spørgsmål (materielle krav i fællesskabsretten)

9 Det fremgår af sagsakterne og de tiltaltes argumenter for den nationale ret, at de i Nederlandene for 1978 indførte beskyttelsesforanstaltninger anfægtes, fordi de skulle medføre forskelsbehandling for nederlandske fiskere, idet andre medlemsstater anvender mindre strenge bestemmelser på det pågældende område. Dette skulle medføre, at fiskere, som ikke er undergivet de nederlandske myndigheders jurisdiktion, selv i de havområder, som hører under Nederlandenes fiskerizone, kan fiske under mere fordelagtige forhold end nederlandske fiskere. De tiltalte mener derfor, at den nederlandske ordning er i strid med princippet i EØF-traktatens artikel 7, som efter deres mening skal sikre ligebehandling af statsborgere i alle medlemsstater.

10 Det må hertil bemærkes, at de samordnede beskyttelsesforanstaltninger inden for Fællesskabet, der træffes i samråd med Kommissionen, beror på en ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, således at hver medlemsstat i den nuværende situation i henhold til bestemmelser i dens egen nationale lovgivning om fangstkvoter kontrollerer de fangster, der landes i dens egne havne. Anvendelsen af nationale retsregler, hvis overensstemmelse med fællesskabsretten i øvrigt ikke bestrides, kan ikke anses for at være i strid med forbudet mod forskelsbehandling, fordi andre medlemsstater angiveligt anvender mindre strenge bestemmelser. Såfremt sådanne uligheder måtte forekomme, må de fjernes ved hjælp af de konsultationer, der nævnes i bilag VI til Haagresolutionen, som anføres i ovennævnte dom, men de kan ikke antages at udgøre forskelsbehandling i forhold til bestemmelser, som er fastsat af en medlemsstat, og i henhold til hvilke reglerne vedrørende fangstkvoter gælder på samme måde for alle personer, der henhører under dens jurisdiktion.

11 Det tredje spørgsmål må derfor besvares således, at nationale bestemmelser som de af den nationale ret nævnte nederlandske bekendtgørelser om fangstkvoter ikke kan anses for at indebære forskelsbehandling, når de anvendes ensartet på alle fiskere, der henhører under den pågældende medlemsstats jurisdiktion.

Vedrørende sagens omkostninger

12 De udgifter, der er afholdt af regeringen for kongeriget Nederlandene, kongeriget Danmark, regeringen for Den franske Republik, regeringen for Det forenede Kongerige og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har indgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres.

Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager der verserer for Economische Politierechter ved Arrondissementsrechtbank, Rotterdam, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Economische Politierechter ved Arrondissementsrechtsbank, Rotterdam ved domme af 18. juli 1978, for ret:

1. **Den i artikel 102 i akten af 22. januar 1972 vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne fastsatte frist udløb den 31. december 1978.**

2. **Foranstaltninger som dem, der er genstand for »Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978« (bekendtgørelse om foreløbig begrænsning af fangsten af søtunge og rødspætte 1978) og »Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee 1978« (bekendtgørelse om foreløbig fangstkontingentering for søtunge og rødspætte i Nordsøen 1978), begge af 29. 12. 1977, henhørte på det pågældende tidspunkt under medlemsstaternes kompetence.**

3. **Nationale bestemmelser som de nederlandske bekendtgørelser af 29. 12. 1977 om fangstkvoter kan ikke anses for at indebære forskelsbehandling, når de anvendes ensartet på alle fiskere, der henhører under den pågældende medlemsstats jurisdiktion.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. juli 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident