gewesen wären, sich an die Stelle des Rates zu setzen, indem sie unter anderem die Ausnahmeregelung über die vorgesehene Geltungsdauer hinaus verlängerten.

Somit war zwischen dem 31. Dezember 1982, dem Tag des Ablaufs des in Artikel 100 der Beitrittsakte vorgesehenen Zeitraums, und dem 25. Januar 1983, dem Tag des Erlasses der Verordnung Nr. 170/83, Artikel 2, Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 über den gleichen Zugang zu den der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten unterliegenden Gewässern in vollem Umfang anwendbar und daher jede auf die Staatsangehörigkeit der Bürger der Mitgliedstaaten gegründete Diskriminierung zu beseitigen.

2. Eine nationale Regelung, die den Zugang zu den Hoheitsgewässern verbietet und nicht der Erhaltung der Fischbestände dient, ist nicht durch die den Mitgliedstaaten eingeräumte Befugnis gedeckt, beim Fehlen einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung vorübergehende Erhaltungsmaßnahmen zu treffen.

3. Das Verbot der Rückwirkung von Strafvorschriften ist ein allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamer Grundsatz, der in Artikel 7 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten als Grundrecht verankert ist und zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehört, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat.

Infolgedessen kann die Rückwirkung des Artikels 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 170/83 vom 25. Januar 1983, der die Beibehaltung der Ausnahmeregelung des Artikels 100 der Beitrittsakte von 1972 ab dem 1. Januar 1983 für weitere 10 Jahre erlaubt, nicht zur nachträglichen Rechtfertigung nationaler Maßnahmen führen, die Strafcharakter haben und im Zeitpunkt ihrer Anwendung mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar waren.

In der Rechtssache 63/83

betreffend das dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom Crown Court Newcastle-upon-Tyne in dem vor diesem anhängigen Strafverfahren

REGINA

gegen

KENT KIRK

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über das Recht eines Mitgliedstaats, nach dem 31. Dezember 1982 eine Maßnahme in Kraft zu setzen, die in einem anderen Mitgliedstaat registrierten Schiffen den Fischfang in der 12-Meilen-Zone vor seiner Küste verbietet,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten T. Koopmans, K. Bahlmann, Y. Galmot, der Richter P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due und C. Kakouris,

Generalanwalt: M. Darmon
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

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

I — Darstellung des Sachverhalts

Wie aus dem Vorlagebeschluß hervorgeht, stach Herr Kent Kirk, der Kapitän des dänischen Fischereifahrzeugs „Sandkirk", in Dänemark in See und begann am 6. Januar 1983 gegen Mittag innerhalb der 12-Meilen-Zone vor der britischen Küste zu fischen. Die „Sandkirk" wurde von der „HMS Dunbarton" der Royal Navy Fishing Protection Squadron aufgebracht und in den Hafen von North Shields geleitet. Am folgenden Tag wurde Herr Kirk vor dem North Shields Magistrates Court die strafbare Handlung zur Last gelegt,

„als Kapitän des dänischen Fischereiboots ‚Sandkirk E550' am 6. Januar 1983 ... dieses Boot innerhalb der britischen Fischereigrenzen in einem Gebiet, das von den Basislinien des Vereinigten Königreichs aus gemessen innerhalb der 12-Meilen-Zone liegt, zum Fischfang benutzt zu haben und damit gegen die Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order 1982 und gegen Section 5 (1) des Sea Fish Conservation Act 1967 in der Fassung des Fisheries Act 1981 verstoßen zu haben".

Herr Kirk machte zu seiner Verteidigung geltend, das Vereinigte Königreich sei nicht berechtigt gewesen, die genannte „Sea Fish Order" von 1982 in Kraft zu setzen; folglich habe keine strafbare Handlung vorgelegen.

Dieses Vorbringen wurde zurückgewiesen, und ein Antrag, die Streitfrage dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen, wurde abgelehnt. Herr Kent Kirk wurde ordnungsgemäß für schuldig erklärt und zu einer Strafe von 30 000 UKL sowie zur Tragung der Kosten von 400 UKL verurteilt.

Herr Kirk legte sowohl gegen den Schuldspruch als auch gegen das Strafmaß Berufung ein und erschien in der Verhandlung vom 8. März 1983 vor dem Crown Court Newcastle-Upon-Tyne. Nach Anhörung der Beteiligten hat dieses Gericht mit Beschluß vom 9. März dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„War das Vereinigte Königreich nach dem 31. Dezember 1982 unter Berücksichtigung sämtlicher einschlägiger Vorschriften des Gemeinschaftsrechts befugt, die Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order 1982 in der Weise in Kraft zu setzen, daß damit nur in Dänemark registrierten Schiffen der Fischfang entsprechend der näheren Regelung der Verordnung verboten wird?"

II — Die einschlägigen Rechtsvorschriften

1. Die Verordnung Nr. 2141/70 des Rates vom 20. Oktober 1970 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft (ABl. L 236 vom 27. 10. 1970, S. 1), die in der Folgezeit durch die immer noch geltende Verordnung Nr. 101/76 (ABl. L 20 vom 28. 1. 1976, S. 19) kodifiziert wurde, sieht für den vorliegenden Fall in Artikel 2 Absatz 1 folgendes vor:

„Die Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten für die Ausübung der Fischerei in den ihrer Oberhoheit oder ihrer Gerichtsbarkeit unterliegenden Meeresgewässern dürfen zu keiner unterschiedlichen Behandlung anderer Mitgliedstaaten führen.

Die Mitgliedstaaten gewähren insbesondere allen die Flagge eines Mitgliedstaats führenden und im Bereich der Gemeinschaft registrierten Fischereifahrzeugen gleichen Zugang zu den Fanggründen und zur Fischerei in den in Unterabsatz 1 genannten Gewässern."

2. Durch die Artikel 100 und 101 der Akte über den Beitritt der drei neuen Mitgliedstaaten von 1972 wurden Ausnahmen von diesem Grundsatz des „gleichen Zugangs" für einen Zeitraum von zehn Jahren, der am 31. Dezember 1982 endete, zugelassen. Nach Artikel 100 waren die Mitgliedstaaten ermächtigt, innerhalb einer Zone von 6 Meilen die Ausübung des Fischfangs nur „solchen Schiffen zu gestatten, die herkömmlicherweise von den Häfen der betreffenden Küste aus in diesen Gewässern Fischfang treiben".

Artikel 101 erweiterte in bestimmten Gebieten die Grenze von 6 auf 12 Meilen. Diese beiden Ausnahmen durften „die besonderen Fischereirechte" nicht berühren, die die Mitgliedstaaten am 31. Januar 1971 geltend machen konnten, und sie waren in den Gebieten, in denen die Fischereigrenzen auf 12 Meilen erweitert wurden, an die Bedingung geknüpft, daß die zum selben Zeitpunkt „bestehende Ausübung des Fischfangs" gewahrt blieb.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, daß das Vereinigte Königreich mit Erlaß der „Fishing Boats (European Economic Community) Designation Order" von 1972, die am 1. Januar 1973 in Kraft trat, von diesem Recht Gebrauch machte. Aufgrund dieser Verordnung wurden bestimmten Mitgliedstaaten (Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Irland und den Niederlanden) „besondere Fischereirechte" in den dem Vereinigten Königreich vorbehaltenen Gewässern der 6 bis 12-Meilen-Zone eingeräumt. Den dänischen Schiffen wurde kein „besonderes Recht" zugestanden, so daß ihnen der Zugang unter anderem in dem Gebiet nordöstlich von England, vom Fluß Coquet bis Flamborough Head, verwehrt war. In diesem

Gebiet fischte Herr Kirk am 6. Januar 1983.

Nach Artikel 103 der Beitrittsakte von 1972 prüft der Rat „vor dem 31. Dezember 1982", d. h. vor Ablauf des zehnjährigen Zeitraums,

„auf Vorschlag der Kommission die Bestimmungen, die den Ausnahmeregelungen, die bis zum 31. Dezember 1982 in Kraft sind, folgen könnten".

3. In der Sitzung vom 21. Dezember 1982 gelang es dem Rat nicht, Maßnahmen zur Organisation einer gemeinsamen Fischereipolitik zu verabschieden.

Aufgrund dieses Mißerfolgs des Rates gab die Kommission am 21. Dezember 1982 eine Erklärung ab (ABl. C 343 vom 31. 12. 1982, S. 2), in der sie daran erinnerte, daß die Erhaltung der Fischereiressourcen seit dem 1. Januar 1979 unter die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft falle, daß es dieser aber immer noch nicht gelungen sei, eine globale Bestandserhaltungsregelung zu verabschieden, und daß die Mitgliedstaaten nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht hätten, die erforderlichen Maßnahmen im Gesamtinteresse zu verabschieden.

— Die Kommission forderte daher alle Mitgliedstaaten auf, ihr binnen kürzester Frist mitzuteilen, welche einzelstaatlichen Bestandserhaltungsmaßnahmen sie vorbehaltlich der Genehmigung durch die Kommission zu ergreifen beabsichtigten, und

— mit ihr zusammenzuarbeiten, damit die verschiedenen einzelstaatlichen Bestandserhaltungsmaßnahmen koordiniert würden und eine zugleich praktikable, wirksame und nichtdiskriminierende Übergangsregelung darstellten.

4. Mit Schreiben vom 22. Dezember 1982, das an den für die Fischerei zuständigen Kommissar gerichtet war, legte die Regierung des Vereinigten Königreichs der Kommission vier Maßnahmen zur Genehmigung vor, wobei sie geltend machte, es sei „unvorstellbar, daß die Fischbestände ungeschützt bleiben". Sie erklärte, diese Maßnahmen ständen „im Einklang mit den Vorschlägen der Kommission" und würden „von neuen Delegationen gebilligt". Zu diesen Maßnahmen gehörte auch das Verbot für in Dänemark registrierte Schiffe, innerhalb der 12-Meilen-Zone des Vereinigten Königreichs zu fischen, das in Form eines Entwurfs der „Sea Fish (Specified United-Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order" von 1982 (nachstehend: die Verordnung) vorgelegt wurde und dem Ausgangsrechtsstreit zugrunde liegt.

Nach Artikel 3 Absatz 1 der streitigen Verordnung

„... ist der Fischfang innerhalb der britischen Fischereigrenzen in jedem Gebiet, das von den Basislinien des Vereinigten Königreichs aus gemessen innerhalb der 12-Meilen-Zone liegt, für jedes in Dänemark registrierte Fischereifahrzeug verboten".

Die Verordnung trat am 1. Januar 1983 in Kraft und sollte bis zum 31. Dezember 1983 gelten.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs erklärte in ihrem Schreiben vom 22. Dezember 1982, sie „wäre selbstverständlich zur Änderung oder Aufhebung der Maßnahme [die Sea Fish Order 1982] bereit, um eine Diskriminierung der Fischer der verschiedenen Mitgliedstaaten zu vermeiden, wenn die dänische Regierung hinreichende Sicherheiten geben könnte, daß dieses Ziel im Hinblick auf die dänischen Schiffe zu erreichen ist".

5. Mit Entscheidung 83/3/EWG vom 5. Januar 1983 (ABl. L 12 vom 14. 1. 1983, S. 50) genehmigte die Kommission vorläufig die einzelstaatlichen Fischereimaßnahmen, die ihr von bestimmten Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Dänemark, Belgien und Griechenland notifiziert worden waren. Diese Entscheidung, die an alle Mitgliedstaaten gerichtet war, sah in Artikel 1 die Ausübung der Fischereitätigkeit in den Gewässern der Gemeinschaft bis zum 26. Januar 1983 gemäß den Vorschlägen der Kommission und demzufolge für diesen Zeitraum die „vorläufige" Genehmigung der einzelstaatlichen Maßnahmen vor, die der Kommission von einer Reihe von Mitgliedstaaten, darunter dem Vereinigten Königreich, notifiziert worden waren und die „hinsichtlich der Ergebnisse" den Vorschlägen der Kommission entsprachen. Weiterhin sollte mit dieser Entscheidung „den späteren Entscheidungen der Kommission, mit denen die notifizierten Maßnahmen in sachlicher Hinsicht gewürdigt werden," nicht vorgegriffen werden (Artikel 2).

Die Entscheidung wurde mit folgenden Erwägungen begründet:

— „Die Koordination zwischen Mitgliedstaaten" war wegen fehlender Notifizierung einiger Maßnahmen bis dahin nicht möglich.

— Es mußte ein Zeitraum von 21 Tagen vorgesehen werden, damit die Kommission „die Begründetheit" der notifizierten Maßnahmen prüfen und dabei die „Koordination zwischen den Mitgliedstaaten" gewährleisten konnte.

— Im öffentlichen Interesse sollte vermieden werden, daß sich Konfliktsituationen während dieser Zeit mangels jeder auf die Fischereitätigkeiten in den Gewässern der Gemeinschaft anwendbaren Regelung entwickelten.

6. Dem Rat gelang es schließlich in seiner Sitzung vom 25. Januar 1983, eine Reihe von Verordnungen zur Einführung der neuen gemeinschaftlichen Fischereiregelung zu verabschieden.

Bis auf einige Ausnahmen traten alle diese Verordnungen am Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt, d. h. am 27. Januar 1983, in Kraft.

Einige Bestimmungen wurden jedoch auch auf die Zeit zwischen dem 1. Januar und dem 26. Januar 1983 für anwendbar erklärt. Dies galt für Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 170/83 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen (ABl. L 24 vom 27. 1. 1983), der wie folgt lautet:

„Vom 1. Januar 1983 bis zum 31. Dezember 1992 dürfen die Mitgliedstaaten die Regelung des Artikels 100 der Beitrittsakte von 1972 beibehalten und die im gleichen Artikel vorgesehene Grenze von 6 Seemeilen für alle ihrer Hoheitsgewalt oder Gerichtsbarkeit unterstehenden Gewässer generell bis zu 12 Seemeilen ausdehnen."

III — Schriftliches Verfahren

Der Vorlagebeschluß ist am 20. April 1983 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Richard Wainright als Bevollmächtigten, die niederländische Regierung, vertreten durch den Generalsekretär im Außenministerium E. F. Jacobs, die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch W. H. Godwin als Bevollmächtigten, die dänische Regierung, vertreten durch den Rechtsberater im Außenministerium Per Lachmann und Herr Kent Kirk, vertre-

ten durch die Solicitors Bawtree und Sons haben gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen abgegeben.

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

IV — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

Einleitend weist die *Kommission* auf folgende Punkte hin:

a) Bei der Vorabentscheidungsfrage, wie das vorlegende Gericht sie gestellt habe, gehe es darum, ob eine bestimmte einzelstaatliche Maßnahme mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei; zu dieser Entscheidung sei der Gerichtshof im Rahmen des Artikels 177 EWG-Vertrag nicht befugt. Die Kommission schlägt daher vor, die Frage neu zu formulieren, um aus ihr die Gesichtspunkte herausschälen zu können, die mit der Auslegung des Gemeinschaftsrechts zusammenhingen.

b) In seiner Eigenschaft als Mitglied des Europäischen Parlaments könne Herr Kirk nach Artikel 10 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats als desjenigen, aus dem er stamme, außer „bei Ergreifung auf frischer Tat" gerichtlich nicht verfolgt werden. Da die Frage nach der Unverletzlichkeit im vorliegenden Rechtsstreit nicht gestellt worden sei, nehme die Kommission dazu nicht Stellung, behalte sich aber vor, zu einem späteren Zeitpunkt vor dem Gerichtshof sich zu diesem Punkt zu äußern, wenn diese Frage im Verfahren aufgeworfen werde und der Gerichtshof es wünsche.

A — Das zur Zeit der streitigen Ereignisse für die Zugangsregelung geltende Gemeinschaftsrecht

1. Die *Kommission* trägt vor, Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 sei die grundlegende Vorschrift, die den Zugang zur Fischerei in dem Meeresgebiet eines Mitgliedstaats für die in einem anderen Mitgliedstaat registrierten Schiffe regele. Die Vorschriften der Verordnung Nr. 101/76 seien durch die Verordnung Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 entsprechend der ersten Begründungserwägung dieser Verordnung in Anbetracht der Ausdehnung der Fischereizonen und „der Überfischung der Bestände der wichtigsten Arten ergänzt", aber nicht außer Kraft gesetzt worden.

Artikel 6 der Verordnung Nr. 170/83 ermächtige die Mitgliedstaaten rückwirkend, für zehn weitere Jahre die Regelung des Artikels 100 der Beitrittsakte von 1972 beizubehalten und die Grenze von sechs Seemeilen für alle ihre Gewässer generell bis zu 12 Seemeilen auszudehnen.

Nach Auffassung der Kommission sind danach die Ausnahmen vom Grundsatz des gleichen Zugangs ab dem 1. Januar 1983 mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht vereinbar, vorausgesetzt, daß

a) Artikel 6 der Verordnung Nr. 170/83 rückwirkend zu diesen Ausnahmen ermächtigt hat,

b) eine solche rückwirkende Ermächtigung rechtmäßig ist,

c) eine Maßnahme wie die streitige Verordnung in zutreffender Weise von der Ermächtigung Gebrauch gemacht hat.

Zu Punkt a) bemerkt die Kommission, dem Artikel 6 müsse rückwirkende Kraft zum 1. Januar 1983 beigemessen werden. Dieses Ergebnis gründe sich auf die eindeutige Formulierung der betreffenden Vorschrift, wonach die Ermächtigung „vom 1. Januar 1983" an gelte. Zwischen dem Zeitpunkt des 1. Januar 1983 und der Verwendung des Wortes „beibehalten" in Absatz 1 bestehe ein logischer Zusammenhang, der auf die Fortgeltung der Regelung des Artikels 100 der Beitrittsakte von 1972 schließen lasse. Der Zeitpunkt stehe auch im Einklang mit Artikel 103 der Beitrittsakte von 1972, der von Vorschriften spreche, die den bis zum 31. Dezember 1982 geltenden „folgen", d. h. an ihre Stelle treten könnten, wie sich aus der achten Begründungserwägung der Verordnung klar ergebe.

Schließlich sei der Zeitpunkt mit der ab 1. Januar 1983 für anwendbar erklärten vorläufigen Regelung der zulässigen Gesamtfangmengen (total allowable catch, TAC) und der Quoten für 1983 (Artikel 2 der Verordnung Nr. 198/83) sowie mit der neuen „Kontroll"-regelung vereinbar, die am 29. Juni 1982 erlassen worden und spätestens am 1. Januar 1983 anzuwenden gewesen sei (Artikel 16 der Verordnung Nr. 2057/82).

Jede andere Lösung hätte nach Ansicht der Kommission die Kontinuität bei der Bewirtschaftung der Fischbestände in der Gemeinschaft ohne vernünftigen Grund für einen kurzen Zeitraum von drei Wochen unterbrochen, zumindest hinsichtlich der vorangegangen Ausnahmeregelungen beim Zugang.

Angesichts dieser Umstände hält die Kommission die Rückwirkung für gerechtfertigt und rechtmäßig.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei die Rückwirkung eines Rechtsakts der Gemeinschaft ausnahmsweise zulässig, wenn das angestrebte Ziel es verlange und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet sei (Urteile vom 25. 1. 1979 in den Rechtssachen 98/78, Racke und 99/78, Dekker, Slg. 1979, 69 und 101).

Was das angestrebte Ziel angehe, so habe der Gerichtshof diesen Grundsatz unter ähnlichen Umständen wie den vorliegenden angewandt, um die Gültigkeit einer dreiwöchigen Rückwirkung einer Ratsverordnung zur Wiederanwendung der Regelung über die Einführung der ECU in die gemeinsame Agrarpolitik zu bestätigen (Urteil vom 19. 5. 1982 in der Rechtssache 84/81, Staple Dairy Products, Slg. 1982, 1763). In jüngerer Zeit habe der Gerichtshof diesen Grundsatz in den Rechtssachen über Isoglukose angewandt (Urteile vom 30. 9. 1982 in den Rechtssachen 108/81, Amylum, 110/81, Roquette und 114/81, Tunnel Refineries, Slg. 1982, 3107 ff.). In den genannten Urteilen habe der Gerichtshof die Grundsätze für die Prüfung der Gültigkeit rückwirkender Rechtsakte der Gemeinschaft bestätigt und namentlich die erste Voraussetzung hinsichtlich des angestrebten Ziels oder Zwecks erläutert, die selbstverständlich im „gemeinsamen Interesse" verfolgt werden oder im „allgemeinen Interesse" liegen müßten.

Das gemeinsame Interesse werde in Artikel 6 der Verordnung Nr. 170/83 geschützt, der sich auf den Teil von Artikel 1 Absatz 2 derselben Verordnung beziehe, nach dem die gemeinschaftliche Regelung zur Bestandserhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen unter anderem „besondere Bestimmungen für die Küstenfischerei" umfasse. Die Vorrechte der Küstenfischerei seien danach im Gemeinschaftsrecht (siehe auch Artikel 4 der Verordnung Nr. 2141/70 und

die Artikel 100 und 101 der Beitrittsakte von 1972) sowie im Völkerrecht (siehe Artikel 11 des Londoner Fischerei-Übereinkommens von 1964) anerkannt und bildeten ein legitimes Ziel einer gemeinsamen Politik zur Bewirtschaftung der Fischereiressourcen, die im gemeinsamen Interesse liege.

Darüber hinaus habe dieses Ziel unter den gegebenen Umständen die Rückwirkung der hierzu erlassenen Maßnahmen erfordert, um die ordnungsgemäße und ununterbrochene Ausübung der Fischereitätigkeiten sowie die zumindest mittelbare Erhaltung der Fischbestände zu gewährleisten.

Zu dem Gesichtspunkt des berechtigten Vertrauens bemerkt die Kommission, die seinerzeitige Lage habe den betroffenen Fischern keinen Grund zu der Annahme gegeben, daß die begünstigten Küstengebiete von 12 Meilen Ende 1982 aufgehoben würden. Diese nach den Artikeln 100 und 101 der Beitrittsakte von 1972 festgelegten Gebiete seien vielmehr ein wichtiger Bestandteil der Regelung zur Erhaltung und Bewirtschaftung geworden, der bis in das Jahr 1983 hinein wirksam gewesen sei. Die Vorschläge der Kommission für die Beibehaltung und generelle Ausdehnung dieser Gebiete lägen dem Rat seit März 1981 vor. Sie seien weithin veröffentlicht worden und im Amtsblatt erschienen. Außerdem hätten die Fischer der Gemeinschaft am 6. Januar 1983 Kenntnis von der tags zuvor von der Kommission getroffenen Entscheidung haben müssen, die über Radio weit verbreitet worden sei und aus der sich ergeben habe, daß die Kommission an ihren Vorschlägen für den Zugang festhalte. Die Fischer hätten daher allen Grund zu der Annahme gehabt, daß der Rat, wenn es in seiner nächsten Sitzung zu einer Einigung komme, die Maßnahmen rückwirkend zum 1. Januar erlassen würde.

Die Ausführungen der Kommission zur Frage, ob die streitige Verordnung in angemessener Weise von der Ermächtigung nach Artikel 6 der Verordnung Nr. 170/83 Gebrauch gemacht hat, werden nachfolgend unter B. 1 dargestellt.

Zusammenfassend trägt die Kommission vor, zur Zeit der streitigen Ereignisse sei die gemeinschaftsrechtliche Vorschrift zur Regelung des Zugangs Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 170/83 gewesen, der das System der Ausnahmen vom Grundsatz des freien Zugangs, das durch die Beitrittsakte von 1972 eingeführt worden sei, aufgrund seiner rückwirkenden Kraft ohne Unterbrechung fortgeführt habe.

Für den Fall, daß der Gerichtshof sich diese Argumentation nicht zu eigen mache, untersucht die Kommission anschließend hilfsweise die Lage, die in der betreffenden Zeit ohne Gemeinschaftsregelung bestanden hätte.

Dazu führt sie aus, seit Ende 1978 stehe die Befugnis zum Erlaß von Maßnahmen der Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen gemäß der Verordnung Nr. 101/76 und Artikel 102 der Beitrittsakte vollständig und endgültig der Gemeinschaft zu. Die Mitgliedstaaten seien nicht mehr berechtigt, auf diesem Gebiet eine eigene Zuständigkeit geltend zu machen. Soweit die Gemeinschaft von ihrer ausschließlichen Zuständigkeit keinen Gebrauch mache, könnten die Mitgliedstaaten jedoch unter Beachtung bestimmter materiell- und verfahrensrechtlicher Bestimmungen Maßnahmen in begrenztem Umfang treffen. Je nach den Umständen seien die Mitgliedstaaten zum Erlaß dieser Maßnahmen sogar verpflichtet.

Materiellrechtlich müßten die Maßnahmen nichtdiskriminierend und zur Erhaltung erforderlich sein. Was die einzuhaltenden Verfahrensregeln angehe, so er-

gäben sich diese aus der Pflicht zur „Zusammenarbeit" der Mitgliedstaaten, die der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgabe erleichtern müßten.

Das bedeute, daß die Mitgliedstaaten, die nur als Sachwalter des gemeinsamen Interesses handelten, verpflichtet seien, die Kommission ausführlich zu Rate zu ziehen und sich redlich um ihre Genehmigung hinsichtlich der beabsichtigten Maßnahmen zu bemühen.

2. Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* trägt vor, während des Zeitraums der Entwicklung der gemeinsamen Fischereipolitik habe es niemals eine Regelung über den freien Zugang zu den Küstengewässern gegeben. Die Verordnung Nr. 2141/70 habe diesen Zugang beschränkt, ebenso die Artikel 100 und 101 der Beitrittsakte von 1972. Artikel 103 dieser Akte habe die Notwendigkeit von weiteren Maßnahmen anerkannt, um den Zugang auch nach dem Ende der Übergangszeit am 31. Dezember 1982 zu beschränken.

Außerdem komme in Anhang VII der Haager Entschließung vom Oktober 1976 die Absicht zum Ausdruck, den Zugang zu den Küstengewässern zu beschränken; in seiner Erklärung vom 30. Mai 1980 (ABl. C 158 vom 27. 6. 1980) habe der Rat dieses Vorhaben bekräftigt.

Die Kontrolle des Zugangs zu den Küstengebieten stehe im Zusammenhang mit den Zielen der gemeinsamen Fischereipolitik, nämlich: a) Schutz der von der Fischerei abhängigen Küstenbevölkerung und b) rationelle Entwicklung der Fischereiwirtschaft.

Die Maßnahmen wie die TAC und die Quoten zielten auf den Schutz der Küstenbevölkerung. Darüber hinaus seien die Maßnahmen zur Regelung des Zugangs nach den Artikeln 101 und 102 der Beitrittsakte von 1972, nach den Artikeln 1 und 9 der Verordnung Nr. 101/76 sowie nach den Vorschlägen der Kommission, die zur Verordnung Nr. 170/83 geführt hätten — ganz zu schweigen von der Haager Entschließung von 1976 und der Erklärung des Rates vom 30. Mai 1980 — von der Sorge um die Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards der Küstenfischer getragen worden.

Die Regelung des Zugangs verfolge weiterhin das Ziel der rationellen und geordneten Entwicklung der Fischereiwirtschaft, das in der Präambel und den Artikeln 1 und 9 der Verordnung Nr. 101/76, in der Erklärung des Rates vom 30. Mai 1980 sowie in den Vorschlägen der Kommission an den Rat (ABl. C 228 vom 1. 9. 1982, S. 1), denen dieser in der Verordnung Nr. 170/83 gefolgt sei, zum Ausdruck komme.

3. Die *niederländische Regierung* macht geltend, das in der Zeit nach dem 31. Dezember 1982 und vor der Übereinkunft vom 25. Januar 1983 anwendbare Recht sei das Gemeinschaftsrecht, wie es vor der Beitrittsakte gegolten habe.

Das in dieser Zeit anwendbare Gemeinschaftsrecht sei der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gewesen, der die Grundlage des EWG-Vertrags sei und durch Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76, die den gleichlautenden Artikel 2 der Verordnung Nr. 2141/70 ersetzt habe, verwirklicht worden sei. Nach dem 31. Dezember 1982 sei diese Rechtslage zwar formell anders, materiell aber vollkommen gleich wie die vor Geltung der Beitrittsakte.

Die niederländische Regierung weist im übrigen das Argument zurück, daß die Mitgliedstaaten bei Untätigkeit des Rates verpflichtet seien, im Interesse der Gemeinschaft und im Wege eines Genehmigungsverfahrens der Kommission bestimmte einzelstaatliche Maßnahmen zu

erlassen. Diese Argumentation habe der Gerichtshof auf dem Gebiet der Erhaltung akzeptiert, sie sei jedoch auf die Problematik des Zugangs nicht anwendbar.

Dafür sei die Regelung der Beitrittsakte zu deutlich: Die Ausnahmeregelungen seien zeitlich begrenzt gewesen und am 31. Dezember 1982 abgelaufen. Außerdem sei der dem Rat in Artikel 103 der Beitrittsakte erteilte Auftrag ziemlich vorsichtig gefaßt: der Rat „prüft" die Bestimmungen, die „den Ausnahmeregelungen ... folgen könnten". Daß der Rat nach dem 31. Dezember 1982 keine neue Regelung für den Zugang eingeführt habe, müsse nicht unbedingt als Nachlässigkeit ausgelegt werden.

4. Nach Ansicht der *dänischen Regierung* ist die im vorliegenden Fall anwendbare Gemeinschaftsvorschrift der Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76, der das Verbot der Diskriminierung nach Artikel 7 des Vertrages für die Fischereiwirtschaft verwirkliche. Er sei somit ein Grundbestandteil der 1970 durchgeführten gemeinsamen Fischereipolitik. Durch Artikel 100 der Beitrittsakte von 1972 sei für zehn Jahre bis zum 31. Dezember 1982 eine Ausnahmeregelung eingeführt worden.

Nach Artikel 103 der Beitrittsakte von 1972 „prüft der Rat ... die Bestimmungen, die den Ausnahmeregelungen, die bis zum 31. Dezember 1982 in Kraft sind, folgen könnten".

Aus diesem Wortlaut gehe hervor,

— daß nicht dazu Stellung genommen worden sei, inwieweit der Rat überhaupt die Befugnis gehabt habe, die Ausnahmevorschriften über diesen Zeitpunkt hinaus in Kraft zu lassen, oder aber nur andere geeignete Maßnahmen habe treffen können, und

— daß der Rat nicht verpflichtet gewesen sei, eine Bestimmung zur Ablösung der Artikel 100 und 101 zu erlassen.

Zweifellos beinhalte das, daß die Übergangszeit nach Ablauf von zehn Jahren am 31. Dezember 1982 zu Ende gegangen und die Befugnis der Mitgliedstaaten zur Schaffung oder Beibehaltung nationaler Küstengebiete nach diesem Zeitpunkt zumindest bis zu einer gegenteiligen Entscheidung des Rates erloschen sei.

Diese Ansicht werde auch durch das Urteil des Gerichtshofes vom 29. März 1979 in der Rechtssache 231/78 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1979, 1447) bestätigt, in dem festgestellt worden sei, daß infolge des in der Beitrittsakte vorgesehenen Ablaufs der Übergangszeit eine bereits bestehende einzelstaatliche Marktordnung für Kartoffeln hinfällig geworden sei, wenn die Kommission einen Vorschlag zur Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für dieses Erzeugnis vorgelegt habe, obgleich der Rat diesen Vorschlag noch nicht angenommen habe.

Die streitige britische Verordnung sei im vorliegenden Fall aus folgenden Gründen erst recht unanwendbar:

— Gerade im vorliegenden Fall und anders als in der Rechtssache 231/78 gebe es eine bereits verabschiedete gemeinsame Politik, die in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 verankert sei.

— Im Gegensatz zu dem Fall in der Rechtssache 231/78 habe der Rat nicht seine Pflicht versäumt, indem er den Kommissionsvorschlag nicht angenommen habe. Der Rat habe im Gegenteil eher die allgemeine Pflicht gehabt, soweit wie möglich eine Verlängerung und Ausweitung einer Ausnahmeregelung, die dem grundle-

gendsten Prinzip des Vertrages, nämlich dem Prinzip der Nichtdiskriminierung, widerspreche, zu vermeiden.

— In der streitigen Rechtssache handele es sich um eine einzelstaatliche Rechtsvorschrift, die gerade im Hinblick auf den Ablauf der Übergangszeit in Kraft gesetzt worden sei.

Die dänische Regierung gelangt zu dem Schluß, der Erlaß und die Beibehaltung der streitigen britischen Verordnung ständen im Widerspruch zu Artikel 100 der Beitrittsakte, der ausdrücklich einen Zeitraum von zehn Jahren für die ausschließlichen Küstengebiete festsetze, sowie zu Artikel 103 dieser Akte, der den Rat zum Erlaß der Bestimmungen ermächtige, „die den Ausnahmeregelungen, die bis zum 31. Dezember 1982 in Kraft sind, folgen könnten".

5. Herr *Kirk* macht geltend, nach Ablauf der Ausnahmeregelungen gemäß den Artikeln 100 und 101 der Beitrittsakte müßten die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Fischerei, namentlich Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76, der auf dem Gebiet der Fischerei den allgemeinen Grundsatz des Artikels 7 EWG-Vertrag durchführe, als in vollem Umfang gültig angesehen werden.

Von der grundlegenden Regelung des Zugangs gemäß Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 101/76 siehe Artikel 100 der Beitrittsakte eine besondere Ausnahme vor, die die Mitgliedstaaten ermächtige, bis zum 31. Dezember 1982 den Zugang zu den ihrer Gerichtsbarkeit unterliegenden Gewässern zu beschränken. Zweifellos wären ohne eine solche Ausnahmeregelung die Grundsätze des uneingeschränkten und gleichen Zugangs für alle nach dem 1. Januar 1973 in vollem Umfang zur Anwendung gelangt, wie es vor diesem Zeitpunkt der Fall gewesen sei.

Die Lage nach Ablauf der Ausnahmeregelung werde in Artikel 103 behandelt, der eine Aufforderung an den Rat enthalte, „die Bestimmungen, die den Ausnahmeregelungen, die bis zum 31. Dezember 1982 in Kraft sind, folgen könnten," zu prüfen. Da der Rat die gemeinsame Fischereipolitik erst am 25. Januar 1983 verabschiedet habe, habe in der Zwischenzeit vom 1. bis zum 25. Januar 1983 als maßgebliche Regelung automatisch wieder der Grundsatz des freien und gleichen Zugangs nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 gegolten.

Außerdem sei die Vereinbarkeit der streitigen Verordnung mit dem Gemeinschaftsrecht nicht nur im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik, sondern auch im Hinblick auf die Grundsätze der Artikel 52 und 59 des Vertrages zu prüfen, wonach Personen, die eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit ausübten und sich aktiv am Wirtschaftsleben in der Gemeinschaft beteiligen wollten, vollständige Freizügigkeit zu gewähren sei. Außerdem sei die Frage unter dem Gesichtspunkt zu untersuchen, daß jede Wettbewerbsverzerrung vermieden werden müsse. In diesem Zusammenhang zitiert Herr Kirk das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 48/75 (Royer, Slg. 1976, 497), um zu unterstreichen, daß die streitige Verordnung nicht nur gegen die Grundsätze der Artikel 52 und 59 verstoßen habe, sondern außerdem den Wettbewerb zuungunsten der dänischen Fischer verzerrt habe.

B — Die Zuständigkeit des Vereinigten Königreichs zum Erlaß der streitigen Verordnung (Sea Fish Order 1982)

1. Da sie der Auffassung ist, Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 170/83 sei aufgrund seiner rückwirkenden Kraft die in der Zeit der streitigen Ereignisse an-

wendbare gemeinschaftsrechtliche Vorschrift gewesen, macht die *Kommission* geltend, das Vereinigte Königreich sei aufgrund dieser Vorschrift zum Erlaß der streitigen Verordnung ermächtigt gewesen, wenn es mit dieser Maßnahme in angemessener Weise von der in Artikel 6 enthaltenen Ermächtigung Gebrauch gemacht habe.

Dies trifft nach Auffassung der Kommission unter Berücksichtigung der besonderen Umstände sowie der Tatsache, daß die Verordnung nur für einen begrenzten Zeitraum gegolten habe, zu. Die Diskriminierung nur der dänischen Schiffe, die unter normalen Umständen nicht hinnehmbar gewesen wäre, sei jedoch dadurch gerechtfertigt, daß Dänemark als einziger der betroffenen Mitgliedstaaten weder Sicherheiten gegeben noch seine Absicht zum Ausdruck gebracht habe, den Zugang dänischer Schiffe zu britischen Gewässern zu beschränken. Bei diesem Sachverhalt sei eine allgemeinere Maßnahme nicht notwendig gewesen.

In der Folgezeit habe das Vereinigte Königreich die Lage insoweit durch Erlaß der „Fishing Boats (EEC) Designation Order" von 1983 geregelt, die am 9. März 1983 in Kraft getreten sei. Diese Verordnung lege allgemein die Fischereirechte der anderen Mitgliedstaaten in der britischen 12-Meilen-Zone fest.

Für den Fall, daß der Gerichtshof die Rückwirkung des Artikels 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 170/83 ablehne, trägt die Kommission hilfsweise vor, daß das Vereinigte Königreich auch dann zum Erlaß der streitigen Verordnung zuständig gewesen sei, da die Regierung die Verfahrensregeln eingehalten habe (siehe oben Seite 2697), indem sie die Genehmigung der Kommission beantragt habe; im übrigen rechtfertigten die besonderen Umstände eine solche Maßnahme.

Die Kommission vertritt die Auffassung, mangels einer endgültigen Gemeinschaftsregelung könne ein Mitgliedstaat aufgrund besonderer Umstände die Schiffe anderer Mitgliedstaaten von seinen Küstengewässern vorläufig weiterhin ausschließen, wenn diese Staaten den Zugang ihrer Schiffe zu diesen Gewässern nicht beschränkt hätten und soweit die Kommission keine Einwände erhoben habe.

Die vorläufige Anwendung der streitigen Verordnung könne somit als eine Art „Notmaßnahme" betrachtet werden, um soziale Probleme zu vermeiden.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Erlaß von Erhaltungsmaßnahmen (Rechtssachen 32/79 und 804/79, a. a. O) sei für die vorliegende Rechtssache nicht von unmittelbarer Bedeutung, da man bei einer Maßnahme zur Beschränkung des Zugangs nicht annehmen könne, sie diene hauptsächlich der Erhaltung der Bestände. Man könne jedoch den dieser Rechtsprechung zugrundeliegenden Gedanken aufgreifen, wonach die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission unter besonderen Umständen Maßnahmen treffen könnten, die normalerweise nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fielen, um das allgemeine Interesse der Gemeinschaft zu schützen und dieser zu ermöglichen, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Auf dieser Grundlage habe die Kommission die streitige Verordnung „vorläufig" genehmigt.

2. Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* macht in erster Linie geltend, sie sei angesichts der Untätigkeit des Rates und der Folgen, die sich daraus für das Gemeinschaftsinteresse im Bereich der Fischereipolitik hätten ergeben können, als Sachwalterin des gemeinsamen Interesses zum Erlaß der streitigen Maß-

nahme nicht nur ermächtigt, sondern sogar verpflichtet gewesen.

In zweiter Linie trägt das Vereinigte Königreich vor, seine Maßnahme sei nicht diskriminierend gewesen, von der Kommission genehmigt und die Gültigkeit durch Artikel 6 der Verordnung Nr. 170/83 bestätigt worden.

Die Untätigkeit des Rates habe es den Mitgliedstaaten nicht unmöglich gemacht zu handeln, um den Zugang zu den Küstengebieten zu kontrollieren, wie der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung in den genannten Rechtssachen 61/77, 32/79 und 804/79 festgestellt habe. Auch wenn diese Rechtsprechung die Erhaltung betreffe, so gebe es keinen Grund, sie nicht auch auf die Frage des Zugangs anzuwenden, da die Zielsetzungen gleich seien. Die Ziele der Erhaltung und der Beschränkung des Zugangs deckten sich teilweise. In der genannten Rechtssache 287/81 zeige sich die Deckung der Begriffe des Zugangs und der Erhaltung. „Zugang" bedeute Zugang zu den Fischereiressourcen in diesen Gewässern, was wiederum Fischfang in Konkurrenz zu den Küstenfischern beinhalte. Dieser Gesichtspunkt betreffe die Bestände, also eine Frage der Erhaltung.

3. In den Erklärungen der *niederländischen Regierung* zur Frage der Befugnis des Vereinigten Königreichs, die streitige Verordnung zu erlassen, wird eine solche Befugnis verneint. Die britische Maßnahme sei unvereinbar mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung, der im seinerzeit anwendbaren Gemeinschaftsrecht, genauer in Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76 verankert gewesen sei.

Das Vereinigte Königreich habe in einem Zeitraum nach dem Ende der Übergangsperiode für seine eigenen Fischer günstigere Zugangsbedingungen für bestimmte Gewässer geschaffen als für die Fischer eines anderen Mitgliedstaats. Es gebe keinen sachlichen Grund, der einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot nach dem EWG-Vertrag und Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76 rechtfertigen könne.

Die Schaffung einer 12-Meilen-Zone, die nur britischen Fischern offenstehe, könne sicherlich nicht als eine Erhaltungsmaßnahme angesehen werden. Eine solche läge zum Beispiel vor, wenn aufgrund einer zutage getretenen biologischen Notwendigkeit eine Höchstfangmenge festgesetzt oder wenn der Zugang zu einem empfindlichen Gebiet überhaupt nicht oder nur für eine begrenzte Zeit erlaubt worden wäre. Keiner dieser Fälle liege vor. Die britischen Fischer hätten ihren freien Zugang zu der betreffenden Zone behalten, während er Fischern eines anderen Mitgliedstaats verwehrt worden sei.

Daß Dänemark keine historischen Fischereirechte in der zu schaffenden 12-Meilen-Zone anzuführen vermocht habe, könne die streitige Maßnahme ebenfalls nicht rechtfertigen. Jede auf historische Rechte gegründete einseitige Beschränkung stehe im Widerspruch zu Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76, denn sie verstoße gegen den Grundsatz des „gleichen Zugangs zu den Fanggründen und zur Fischerei", der für alle Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft gelte.

Die Untätigkeit des Rates in bezug auf den Erlaß von Maßnahmen in der gemeinsamen Fischereipolitik könnte in diesem Bereich nur eine Erhaltungsmaßnahme der Mitgliedstaaten rechtfertigen, wie der Gerichtshof anerkannt habe. Bei der Frage des Zugangs könne die Untätigkeit des Rates angesichts des klaren Wortlauts der Beitrittsakte von 1972 nicht unbedingt als Versäumnis ausgelegt werden.

4. Nach Ansicht der *dänischen Regierung* ergibt sich aus der Prüfung des an-

wendbaren Gemeinschaftsrechts (Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76, Artikel 7 EWG-Vertrag und Artikel 100 und 103 der Beitrittsakte von 1972) eindeutig, daß die Mitgliedstaaten nicht ermächtigt worden seien, Rechtsvorschriften einzeln oder auch gemeinsam im Widerspruch zu der gemeinsamen Politik des Rates in der Verordnung Nr. 101/76 zu erlassen. Anders als in der genannten Rechtssache 231/78 habe der Rat nicht seine Pflicht versäumt, indem er nach dem 1. Januar 1983 keine neue Regelung festgesetzt habe. Der Rat habe im Gegenteil die allgemeine Verpflichtung, soweit wie möglich die Verlängerung und Ausweitung einer Ausnahmeregelung zu vermeiden, die im Gegensatz zu dem grundlegendsten Prinzip des Vertrages, nämlich dem Prinzip der Nichtdiskriminierung, stehe.

5. Herr *Kirk* beschränkt sich auf eine Darstellung des Unterschiedes zwischen dem Zugang und der Erhaltung und leitet daraus ab, daß das Vereinigte Königreich nicht berechtigt gewesen sei, die Verordnung, mit der der Zugang dänischer Schiffe zur 12-Meilen-Zone beschränkt worden sei, in Kraft zu setzen.

Zwischen dem Zugang und der Erhaltung müsse entsprechend dem Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers und der Rechtsprechung unterschieden werden.

Der Zugang sei das Recht, in die Fischereizonen einzudringen und anschließend dort zu fischen, während Erhaltungsmaßnahmen dazu bestimmt seien, Fischereiressourcen kurz- oder langfristig zu schützen.

Er untersucht im einzelnen die Rechtsprechung des Gerichtshofes und konzentriert sich dabei auf die Merkmale der Erhaltungsmaßnahmen, da die meisten vom Gerichtshof entschiedenen Fischereisachen die Erhaltung der Fischereiressourcen beträfen. Danach müßten Maßnahmen mit dem Ziel der Erhaltung der biologischen Meeresschätze dringlich, notwendig (Schlußanträge des Generalanwalts in den Rechtssachen 3, 4 und 6/76, Kramer, Slg. 1976, 1279, und Schlußanträge des Generalanwalts in der Rechtssache 61/77, Kommission/Irland, Slg. 1978, 417) und biologisch zwingend gerechtfertigt sein (Urteil in der Rechtssache 88/77, Schonenberg, Slg. 1978, 473). Darunter fielen zum Beispiel Maßnahmen, die die zulässige Gesamtfangmenge (TAC), die Quoten (Rechtssache 287/81, Noble Kerr, Slg. 1982, 4053), die Anzahl der Schiffe, die zugelassenen Fanggebiete, die Fangzeiten, die Fangmethoden und die Fanggeräte beträfen, so daß nichts „die Vermehrung oder die Nahrungssuche behindern oder das Ökosystem verletzen" könne (Rechtssache 61/77, a. a. O).

Demzufolge könne der Zugang mit der Erhaltung in Verbindung gebracht werden, aber nur, soweit derartige Erhaltungsmaßnahmen letzen Endes das individuelle Recht des Fischers, an bestimmten Stellen und nach bestimmten Methoden zu fischen, beeinträchtigen könnten. Solche Maßnahmen könnten zwar auch den Zugang beeinträchtigen, seien deshalb aber noch nicht Maßnahmen zur Regelung der Zugangsvoraussetzungen.

Herr Kirk macht von diesem Standpunkt aus geltend, die streitige Verordnung sei offenkundig keine Erhaltungsmaßnahme, sondern eine Maßnahme in bezug auf den Zugang.

Der Unterschied zwischen der Erhaltung und dem Zugang zeige sich auch in der Beitrittsakte von 1972. Artikel 102 dieser Akte sei durch das zwingende Gebot gekennzeichnet, Maßnahmen zur Sicherstellung der Erhaltung zu treffen, das im Gegensatz zu dem Aufforderungscharakter des Artikels 103 stehe; dieser Gegensatz unterstreiche die unterschiedliche Betrachtungsweise. Wenn der Rat also

keine Maßnahmen erlasse, sei es unvorstellbar, die Fischereiressourcen ohne Schutz zu lassen. In diesem Fall hätten die Mitgliedstaaten nur als Sachwalter des Gemeinschaftsinteresses Rechtsvorschriften erlassen können, wobei sie, wie der Gerichtshof in den Rechtssachen 804/79 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045) und 269/80 (Tymen, Slg. 1981, 3079) anerkannt habe, sich auf Erhaltungsmaßnahmen hätten beschränken müssen.

Demgegenüber habe der Gerichtshof hinsichtlich des Zugangs unter Randnummer 29 der Entscheidungsgründe des Urteils in der genannten Rechtssache 804/79 betont, daß die Fischer der Gemeinschaft gleichen Zugang zu den der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterliegenden Fanggründen haben müßten und nur der Rat die Befugnis habe, die Modalitäten dieses Zugangs nach den in den Artikeln 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Vertrages und 102 der Beitrittsakte festgelegten Verfahren zu bestimmen. Diese Rechtslage könne nicht durch einseitig von den Mitgliedstaaten getroffene Maßnahmen geändert werden.

Dieser Grundsatz gelte erst recht nach Ablauf der Ausnahmeregelung, d. h. nach dem 31. Dezember 1982. Es könne kein Zweifel bestehen, daß jede Einschränkung des Rechts auf Zugang, die eine andere Stelle als der Rat nach diesem Zeitpunkt vorschreibe, mit der Regelung des freien und gleichen Zugangs unvereinbar sei, die beim Fehlen von auf einer neuen gemeinsamen Fischereipolitik beruhenden Ausnahmevorschriften zur Geltung käme.

Infolgedessen habe die britische Regierung keine Rechtsetzungskompetenz gehabt, um Maßnahmen hinsichtlich des Zugangs zwischen dem 1. und dem 25. Januar 1983 in Kraft zu setzen oder anzuwenden, da in diesem Zeitraum die Regelung des freien und gleichen Zugangs gemäß der Verordnung Nr. 101/76 und Artikel 7 EWG-Vertrag gegolten habe.

Hilfsweise macht Herr Kirk geltend, daß auch dann, wenn das Vereinigte Königreich befugt gewesen sei, als Sachwalter des Gemeinschaftsinteresses Maßnahmen hinsichtlich des Zugangs zu erlassen und in Kraft zu setzen, oder wenn die streitige Verordnung als eine Erhaltungsmaßnahme angesehen werden könnte, das Vereinigte Königreich nicht im Gemeinschaftsinteresse gehandelt habe, da es eine Maßnahme getroffen habe, die diskriminierend und von einer gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßenden übermäßigen Strenge sei.

C — Die Art der streitigen Verordnung

1. Die *Kommission* trägt im Rahmen ihrer Hauptbeweisführung vor, die streitige Verordnung wäre diskriminierend und mit der Gesamtstruktur des Artikels 6 und des Anhangs I der Verordnung Nr. 170/83 unvereinbar gewesen, wenn das Vereinigte Königreich dänischen Schiffen jeglichen Zugang verweigert, für Schiffe anderer Mitgliedstaaten aber den Zugang nicht beschränkt hätte. Angesichts der besonderen Umstände, daß nämlich alle Mitgliedstaaten außer Dänemark für ihre eigenen Staatsangehörigen Maßnahmen zur Begrenzung des Zugangs zu den britischen Gewässern getroffen hätten, sowie im Hinblick auf den kurzen Anwendungszeitraum habe die streitige Verordnung dennoch im Einklang mit dem Artikel 6 der Verordnung Nr. 170/83 gestanden.

Zu demselben Ergebnis gelangt die Kommission in ihren Hilfsüberlegungen für den Fall, daß eine Gemeinschaftsregelung fehle, da die streitige Verordnung aufgrund der besonderen Umstände die-

ser Rechtssache als „Notmaßnahme" anzusehen sei.

2. Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* trägt ebenfalls vor, die streitige Verordnung sei nicht diskriminierend, da sie unterschiedliche Sachverhalte aufgrund sachlicher Kriterien unterschiedlich behandelt habe.

Diese Kriterien seien a) die Notwendigkeit, Küstenstaaten zu schützen, deren Bevölkerung ausschließlich von der Fischerei lebe, und b) die herkömmlichen Fischereitätigkeiten der Mitgliedstaaten.

Hinsichtlich des Kriteriums unter a) verweist die britische Regierung auf ihre oben unter A.2, S. 2698, dargelegten Argumente.

Was das Kriterium unter b) angehe, so sei Dänemark nach dem Londoner Fischerei-Übereinkommen von 1964 nicht berechtigt, in den Küstengewässern des Vereinigten Königreichs zu fischen. Die Bedeutung der herkömmlichen Fischereitätigkeiten komme in Artikel 100 Absatz 2 der Beitrittsakte von 1972, in Anhang VIII der Haager Entschließung, in der Erklärung des Rates vom 30. Mai 1980 sowie im Urteil des Gerichtshofes in der genannten Rechtssache 287/81 zum Ausdruck. In diesem Urteil sei die Notwendigkeit anerkannt worden, die Ziele der gemeinsamen Fischereipolitik auch dann zu fördern, wenn dies zu einer unterschiedlichen Behandlung der Schiffe der Mitgliedstaaten führe.

Im Ausschluß dänischer Schiffe vom Fischfang in den britischen Gewässern nach dem 31. Dezember 1982 komme zum Ausdruck, daß dieses Land keine herkömmlichen Fischereirechte nach dem Londoner Übereinkommen von 1964 gehabt habe.

Hätte das Vereinigte Königreich keine Maßnahmen gegenüber Schiffen aus Dänemark getroffen, dem einzigen Land, das keine Maßnahmen der Selbstbeschränkung verabschiedet habe, so hätte es die anderen Mitgliedstaaten diskriminiert, die Maßnahmen zur Beschränkung des Zugangs zu den britischen Gewässern für ihre eigenen Staatsangehörigen erlassen hätten. Das Vereinigte Königreich habe demnach mit der Absicht eines zugleich wirksamen und zweckmäßigen Schutzes, in Übereinstimmung mit den Vorschlägen der Kommission und entsprechend den Zielen der gemeinschaftlichen Fischereipolitik gehandelt.

Die britische Maßnahme widerspreche auch nicht Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76, da diese Vorschrift nur einen besonderen Aspekt des Artikels 7 des Vertrages darstelle. Im übrigen widerspräche eine weite Auslegung des Artikels 2 im Sinne eines „free-for-all" Zugangs den Zielen einer gemeinschaftlichen Fischereipolitik. Artikel 2 müsse entsprechend Artikel 39 des Vertrages, der Präambel der Verordnung Nr. 101/76 und ihrer Artikel 1 und 9 ausgelegt werden. Diese letzteren Vorschriften sähen Ergänzungsmaßnahmen zur Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischereiwirtschaft vor.

Da diese Maßnahmen zum 31. Dezember 1982 noch nicht erlassen worden seien, müßten die Voraussetzungen des gleichen Zugangs in Übereinstimmung mit sämtlichen Zielen der gemeinsamen Fischereipolitik ausgelegt werden. Diese Übereinstimmung sei vom Vereinigten Königreich angestrebt worden, d. h. die unterschiedliche Behandlung hinsichtlich des Zugangs sei rechtmäßig, wenn sie sachlich gerechtfertigt sei.

3. Die *niederländische Regierung* ist der Ansicht, die britische Maßnahme sei mit Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76 über die gleichen Zugangsvoraussetzungen sowie mit Artikel 7 EWG-Vertrag unvereinbar.

Es sei dabei unerheblich, daß die gesetzliche Maßnahme nur auf dänische Fischer Anwendung finde. Auch wenn den Fischern der anderen Mitgliedstaaten mit Ausnahme derer des Vereinigten Königreichs die Fischereitätigkeiten in der 12-Meilen-Zone untersagt worden wären, wäre das Ergebnis nicht anders. Entscheidend sei, daß das Vereinigte Königreich nach Ablauf der in der Beitrittsakte von 1972 genannten Übergangszeit für seine eigenen Fischer günstigere Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Gewässern geschaffen habe als für die Fischer eines anderen Mitgliedstaates.

Im übrigen könne der Umstand, daß Dänemark sich nicht auf herkömmliche Fischereirechte zu berufen vermöge, eine Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76 widersprechende einseitige Beschränkung ebenfalls nicht rechtfertigen. Darüber hinaus gebe es keinen anderen sachlichen Grund, der einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot rechtfertigen könne.

4. Die *dänische Regierung* macht unter Berufung auf mehrere Urteile des Gerichtshofes geltend, die streitige Verordnung verletze eindeutig und unmittelbar Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 und demzufolge auch Artikel 7 des Vertrages. Dies ergebe sich darüber hinaus ausdrücklich aus Artikel 100 der Beitrittsakte, wonach ausschließlich Küstenfischereizonen „abweichend von Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2141/70" (nunmehr der Verordnung (EWG) Nr. 101/76) ausnahmsweise für einen Zeitraum von zehn Jahren zugelassen worden seien.

Nach Ansicht der dänischen Regierung tritt verschärfend hinzu, daß die britische Verordnung nur Fischereifahrzeuge eines der Mitgliedstaaten der EWG getroffen habe.

Die Berücksichtigung der Interessen der Küstenbevölkerung sei vom Gerichtshof im bereits zitierten Urteil vom 30. November 1982 in der Rechtssache 287/81 als berechtigtes Anliegen bei der Aufteilung einer biologisch notwendigen Gesamtfangmenge (TAC) anerkannt worden. Aber ein solches Anliegen könne angesichts des oben angeführten klaren und eindeutigen Verbots nicht die gesetzliche Rechtfertigung für die Schaffung von ausschließlichen Küstenfischereizonen sein.

Die britische Verordnung werde auch nicht dadurch gerechtfertigt, daß andere Mitgliedstaaten unter Umständen selber auch Bestimmungen für die Küstenzonen hätten erlassen können.

Selbst wenn alle Mitgliedstaaten einschließlich Dänemark ihren Fischern den Zugang zu den Küstenzonen der anderen Mitgliedstaaten verboten hätten, hätte dies unter Verstoß gegen Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76, Artikel 7 des Vertrages und der Artikel 100 und 103 der Beitrittsakte von 1972 in jedem Fall gerade zur Errichtung ausschließlicher Küstenzonen geführt.

Nach Auffassung der dänischen Regierung ergibt sich aus diesen Vorschriften eindeutig, daß die Mitgliedstaaten nicht ermächtigt gewesen seien, einzeln oder zusammen gegen die gemeinsame Politik des Rates verstoßende Rechtsvorschriften zu erlassen.

Selbst wenn man — entgegen der von der dänischen Regierung vertretenen Ansicht — geltend mache, daß es nicht gegen Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 verstoße, wenn ein Mitgliedstaat seinen Staatsangehörigen selbst Rechte entziehe, die ihnen sonst in den Fischereigewässern anderer Mitgliedstaaten zuständen, so könne das nicht dazu führen, daß das Vereinigte Königreich damit das Recht erhalte, unter unmittelbarer Verletzung des Artikels 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 dänischen

Staatsangehörigen derartige Rechte zu entziehen.

Verschärfend komme hinzu, daß die britische Verordnung — insoweit anders als der Vorschlag der Kommission — nur dänische Schiffe betroffen habe.

Infolgedessen hätten Staatsangehörige einer Reihe anderer Mitgliedstaaten am 6. Januar 1983 in den Gewässern der britischen Küstenzone frei fischen können, während den dänischen, irischen und niederländischen Fischern diese Möglichkeit verwehrt gewesen sei.

Aufgrund dieser Sachlage ergebe sich als weitere Folge, daß die mögliche Sanktion bei einer Übertretung dieses Verbots — die nach dem Kommissionsvorschlag hätte einheitlich sein müssen — unterschiedlich sei.

Die dänische Regierung räumt ein, daß in der Zeit vom 1. Januar 1973 bis 31. Dezember 1982 in den Gewässern der damaligen ausschließlichen Küstenzonen Großbritanniens von den dänischen Fischern keine herkömmliche Fischereitätigkeit ausgeübt worden sei.

Dies sei jedoch kein Argument dafür, daß die dänischen Fischer sich nicht auf das Recht berufen könnten, das ihnen Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 und Artikel 7 des Vertrages unbestreitbar einräumten und das ihnen im gesamten vergangenen Zehnjahreszeitraum hinsichtlich der Küstengebiete vor dem Vereinigten Königreich zugestanden habe, wo es bis zum 1. Januar 1983 gemäß Artikel 100 der Beitrittsakte nur ausschließliche Zonen von 6 Seemeilen gegeben habe.

Aus Artikel 100 Absätze 2 und 3 der Beitrittsakte von 1972 ergebe sich eindeutig, daß die Ermächtigung zur Errichtung ausschließlicher Zonen für die Dauer von zehn Jahren gerade — als Ausnahmeregelung zur Verordnung Nr. 101/76 — die nicht herkömmliche Fischerei habe ausschließen wollen, da die herkömmliche Fischerei während des gesamten genannten Zeitraums bis zum 31. Dezember 1982 habe ausgeübt werden können.

5. Herr *Kirk* ist der Auffassung, die streitige Verordnung, die eine Maßnahme zur Regelung des Zugangs sei, führe zu einer Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit und sei demzufolge mit Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 unvereinbar, der den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz in Artikel 7 des Vertrages für den Fischereibereich durchführe.

Unter anderem trägt er vor, die streitige Verordnung bewirke eine offene Diskriminierung. Es handele sich um eine offenkundig diskriminierende Maßnahme mit dem Ziel, den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, insbesondere denen des Vereinigten Königreichs, gegenüber den dänischen Staatsangehörigen eine Vorzugsbehandlung zu sichern.

Die dänischen Fischer ab dem 1. Januar 1983 von den britischen Gewässern auszuschließen, bedeute soviel wie vergleichbare Sachverhalte ungleich zu behandeln und den Fischern auf der Ebene des Wettbewerbs einen schweren Schaden zuzufügen.

Die unterschiedliche Behandlung könne jedoch gerechtfertigt und zulässig sein, wenn sie sich auf sachliche Kriterien stütze, wie der Gerichtshof in der Rechtssache 11/74 (Union des Minotiers de la Champagne, Slg. 1974, 877) anerkannt habe.

Die von der britischen Regierung angeführten Gründe für ihre Vorgehensweise entsprächen jedoch nicht diesem Erfordernis.

Vor dem vorlegenden Gericht sei unter anderem geltend gemacht worden, die unterschiedliche Behandlung bezwecke

den Schutz der Küstenfischerei, der Fischer und der von der Fischerei lebenden Bevölkerung, also Ziele, die in den Artikeln 3 Buchstabe d und 39 EWG-Vertrag anerkannt seien. Herr Kirk bestreitet dieses Vorbringen. Er erklärt in diesem Zusammenhang, das Urteil des Gerichtshofes in der genannten Rechtssache 287/81 (Noble Kerr), in dem die Gültigkeit der angefochtenen Maßnahme mit der Begründung anerkannt worden sei, sie diene dem Schutz der örtlichen Bevölkerung, sei im vorliegenden Fall aus zwei Gründen nicht verbindlich:

— Die streitige Verordnung sei keine Maßnahme der Erhaltung oder der Bewirtschaftung, sondern eine Maßnahme hinsichtlich des Zugangs, und

— es handele sich um eine diskriminierende Maßnahme wie die Maßnahmen in den genannten Rechtssachen 61/77 und 88/77. Selbst die Notwendigkeit, die betreffende Maßnahme aus ökologischen oder sozialen Gründen zu treffen, könne zur Rechtfertigung einer allgemeinen Diskriminierung gegenüber Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates nicht angeführt werden.

Herr Kirk weist auch das im Ausgangsverfahren vorgetragene Argument zurück, die dänischen Schiffe dürften aufgrund des Fehlens historischer Fischereirechte nach dem Londoner Übereinkommen von 1964 in der streitigen Zone nach dem 31. Dezember 1982 nicht fischen. Dieses Vorbringen sei nicht stichhaltig, und es berühre in keiner Weise den im Vertrag festgelegten Grundsatz des freien und gleichen Zugangs.

Außerdem habe die Staatsanwaltschaft im Ausgangsverfahren hervorgehoben, daß die streitige Verordnung in einem Zeitpunkt großer Unsicherheit erlassen worden sei. In diesem Zusammenhang erklärt Herr Kirk, eine Verordnung, die ein Mitgliedstaat voller Zweifel und Unsicherheit erlasse, könne nicht eine Handlung für rechtswirksam erklären, die auf jeden Fall ungültig sei. Sie könne auch nicht zur Rechtfertigung einer gegen Artikel 7 EWG-Vertrag verstoßenden Regelung dienen.

Die britische Regierung müsse unbedingt und in erster Linie die Gemeinschaftsinteressen berücksichtigen, indem sie eine vorläufige Maßnahme im Einklang mit den Vorschlägen der Kommission und dem Grundsatz des Artikels 7 EWG-Vertrag erlasse. Die britische Maßnahme sei durch die Diskriminierung der dänischen Schiffe über diese Vorschläge hinausgegangen.

Abschließend macht Herr Kirk geltend, die streitige Maßnahme verstoße gegen den durch die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes gefestigten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da sie über das hinausgehe, was zur Erreichung der beabsichtigten Ziele notwendig sei.

Im einzelnen trägt Herr Kirk vor:

— Die Art und die Sanktionen der streitigen Verordnung seien übertrieben.

— Solch eine drakonische Maßnahme sei in keiner Weise notwendig gewesen.

— Durch sie würden außerdem die Ziele und das Funktionieren der Gemeinschaftsregelung gefährdet.

Er betont, daß es andere Methoden zur Erreichung des beabsichtigten Ziels gegeben hätte.

D — Die Genehmigung der streitigen Verordnung durch die Kommission

1. Die *Kommission* erklärt, sie habe durch ihre Entscheidung vom 5. Januar 1983 (siehe oben Seite 2694) mehrere einzelstaatliche Maßnahmen, darunter

die streitige Verordnung, „vorläufig" für die Zeit bis zum 26. Januar 1983 genehmigt, ohne die notifizierten Maßnahmen in sachlicher Hinsicht zu würdigen. Bei der vorläufigen Genehmigung habe sie sich von folgenden beiden Überlegungen leiten lassen:

— In der verfügbaren Zeit sei es nicht möglich gewesen zu entscheiden, ob die Maßnahmen „begründet" oder „koordiniert" gewesen seien.

— Es hätte bei Fehlen jeglicher Vorschrift im Hinblick auf die britischen und irischen Maßnahmen zur Beschränkung des Zugangs zu ihren eigenen Küstengewässern sowie auf die von einem Mitgliedstaat notifizierten Maßnahmen, wonach der Zugang seiner Schiffe zu den Küstengewässern eines anderen Mitgliedstaats beschränkt worden sei, eine Gefahr für die öffentliche Ordnung bestanden.

Die Kommission räumt ein, daß die Rechtsgrundlage für eine solche Genehmigung auf schwachen Füßen stehe; sie sei in der Kontrollaufgabe der Kommission, die ihr durch den EWG-Vertrag, unter anderem durch Artikel 155, und durch den Anhang VI der Haager Entschließung vom 3. November 1976 übertagen worden sei, sowie in den allgemeinen Rechtsgrundsätzen über die Ausübung von Notzuständigkeiten durch die vollziehende Gewalt und insbesondere im Grundsatz der „Kontinuität" zu sehen. Nach diesem Grundsatz müßten die Behörden dafür Sorge tragen, daß die Dienste, für die sie zuständig seien, ordnungsgemäß und ohne Unterbrechung funktionierten. Unter besonderen Umständen, die eng auszulegen seien, sei der Begriff der Kontinuität, der in der Rechtsprechung mehrerer Mitgliedstaaten anerkannt sei, in gewisser Weise auch vom Gerichtshof in seiner Rechtsprechung akzeptiert worden, unter anderem hinsichtlich des Artikels 76 EAG-Vertrag, bei dem der Gerichtshof eine Auslegung abgelehnt habe, die zu einem „Kontinuitätsbruch" geführt hätte (Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 7/71, Kommission/Frankreich, Slg. 1971, 1003). Ebenso komme der Kontinuitätsgrundsatz implizit in der Schlußfolgerung des Gerichtshofes zum Ausdruck, wonach trotz des „vollständigen und endgültigen" Übergangs der Befugnisse zur Erhaltung der Fischereiressourcen auf die Gemeinschaft die Mitgliedstaaten bei Bedarf und bei Untätigkeit der Gemeinschaft immer noch die bestehenden Erhaltungsmaßnahmen ändern könnten (Urteile des Gerichtshofes in den Rechtssachen 804/79, a. a. O, und 124/80, Van Dam, Slg. 1981, 1447).

Nach Artikel 155 des Vertrages, insbesondere nach seinem ersten Gedankenstrich sei die Kommission zum Handeln ermächtigt, damit eine Unterbrechung der Regelung nicht zu unnötigen Störungen der gemeinsamen Fischereipolitik führe. Diese Auslegung von Artikel 155 werde durch die genannten Urteile des Gerichtshofes in den Rechtssachen 804/79 und 124/80 bestätigt.

Der Gerichtshof habe sich jedoch noch nicht eindeutig zur Gültigkeit der Ausübung solcher Befugnisse durch die Kommission geäußert. Dazu bestehe auch im vorliegenden Fall keine Veranlassung, wenn er dem in erster Linie von der Kommission vorgetragenen Ergebnis folge, nämlich daß das Vakuum rückwirkend durch den Erlaß der Verordnung Nr. 170/83 des Rates ausgefüllt worden sei.

2. Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* macht geltend, die streitige Verordnung sei Teil eines abgestimmten Vorgehens der Gemeinschaft, das rechtlich auf die Rechtsprechung des Ge-

richtshofes gegründet und nach Beratung mit der Kommission erfolgt sei, die eine ausgewogene Stellungnahme abgeben und Ungleichheiten habe beseitigen können. Wegen der Bedeutung der Zusammenarbeit mit der Kommission bezieht sich die britische Regierung auf die genannten verbundenen Rechtssachen 185 und 204/78. Das Vereinigte Königreich habe infolgedessen im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht gehandelt, da die Maßnahme genau die Vorschläge der Kommission (ABl. C 228 vom 1. 9. 1982) wiedergebe, dieser zur Zustimmung vorgelegt und von ihr auch mit Entscheidung vom 5. Januar 1983 genehmigt worden sei.

3. Nach Ansicht der *niederländischen Regierung* ist eine große politische Stütze für diese einzelstaatliche Maßnahme ihre Genehmigung durch die Kommission gewesen. Welcher Grund auch immer die Kommission zum Erlaß dieser Maßnahme bewogen habe, er könne niemals stark genug sein, das dem EWG-Vertrag zugrundeliegende Prinzip der Nichtdiskriminierung und seine Durchführung in der ausdrücklichen Bestimmung des Artikels 2 der Verordnung Nr. 101/76 auszuschalten. Die Kommission hätte diese Maßnahme ablehnen müssen und sie nicht genehmigen dürfen, wie groß der Druck der Umstände auch gewesen sein möge. Die Erklärung der Kommission vom 21. Dezember 1982 vor dem Rat betreffe in völliger Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes ausschließlich die Erhaltungsmaßnahmen. Die britische Maßnahme könne jedoch nicht als eine Erhaltungsmaßnahme angesehen werden.

4. Die *dänische Regierung* hat zu der Entscheidung der Kommission, mit der diese unter anderem die britische Maßnahme genehmigt hat, eine umfangreiche Stellungnahme abgegeben.

Zu den Gründen der Entscheidung der Kommission macht die dänische Regierung geltend, sie könnten nicht für die Frage des Zugangs zu den Fischereigewässern bestehen. Da die Mitgliedstaaten nicht ermächtigt — jedenfalls aber nicht verpflichtet — seien, einzelstaatliche Bestimmungen im Gegensatz zu Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 und zu Artikel 7 des Vertrages zu erlassen, seien sie auch nicht gehalten gewesen, Rechtsvorschriften entsprechend dem seinerzeitigen Kommissionsvorschlag über die vorbehaltenen Küstengebiete von 12 Seemeilen zu erlassen. Es hätte demnach kein Grund bestanden, nach Artikel 169 eine Klage wegen mangelnder Notifizierung der britischen Regelung des Zugangs zu den Fischereigebieten zu erheben.

Hinsichtlich der vorbehaltenen Küstenzonen könne man sich außerdem nicht vorstellen, daß eine Gefahr für die öffentliche Ordnung habe entstehen können, weil „sich Konfliktsituationen ... mangels jeder auf die Fischereitätigkeiten in den Gewässern der Gemeinschaft anwendbaren Regelung entwickeln". Solche Regelungen hätten sich nämlich in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 und Artikel 7 des Vertrages gefunden. Die Untätigkeit des Rates habe daher nicht zu Unklarheiten in rechtlicher Hinsicht führen können.

Soweit die Entscheidung ausschließliche Küstenzonen betreffe, ist die dänische Regierung daher der Meinung, daß sie aufgrund mangelnder oder falscher Begründung ungültig sei.

Was den Tenor der Entscheidung angehe, hält die dänische Regierung daran fest, daß in der Entscheidung, wie sich aus der zweiten Begründungserwägung und Artikel 2 ergebe, nicht über die Vereinbarkeit der einzelstaatlichen Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht entschieden worden sei. Mit dieser Ent-

scheidung könne daher nur bezweckt worden sein, den Mitgliedstaaten klar zu machen, daß die Kommission ihrerseits nichts gegen einzelstaatliche Vorschriften einzuwenden habe, die mit ihrem Vorschlag übereinstimmten. Ihre Tragweite sei daher begrenzt gewesen.

Im vorliegenden Fall brauche nicht entschieden zu werden, ob die Kommission befugt gewesen sei, einzelstaatliche Maßnahmen vorläufig zu genehmigen, ohne ihre Begründetheit im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht einer genauen Prüfung zu unterziehen.

In diesem Zusammenhang genüge die Feststellung, es sei völlig auszuschließen, daß die Kommission ohne eine solche Prüfung habe beabsichtigen können, eventuelle einzelstaatliche Maßnahmen, die im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht ständen, für rechtmäßig zu erklären.

Sollte die Kommission im übrigen mit ihrer Genehmigung den Zweck verfolgt haben, die Wirkungen einer eventuellen Unvereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht abzuwenden, hätte eine solche — im übrigen völlig ungewöhnliche — Absicht in der Entscheidung klar zum Ausdruck kommen müssen, was nicht geschehen sei. In einem solchen Fall hätte die Kommission außerdem die Form einer Verordnung gewählt.

Unter diesen Umständen vertritt die dänische Regierung die Ansicht, die Entscheidung der Kommission sei für die Antwort auf die vom Crown Court vorgelegte Frage ohne Bedeutung.

Wenn entgegen der Auffassung der dänischen Regierung Zweck der Kommissionsentscheidung habe sein sollen, eine einzelstaatliche Maßnahme, die im Widerspruch zu den materiell-rechtlichen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts gestanden habe, für rechtmäßig zu erklären, so sei die Entscheidung in sich selbst mangels Befugnis und wegen sachlicher Unvereinbarkeit mit den geltenden einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften ungültig.

Schließlich entspreche die britische Maßnahme nicht dem Kommissionsvorschlag und falle daher nicht in den Anwendungsbereich der Kommissionsentscheidung vom 5. Januar 1983, da die streitige Verordnung nur die dänischen Fischer von der Fischerei im britischen Küstengebiet ausgeschlossen und sie somit diskriminiert habe.

Abschließend lenkt die dänische Regierung die Aufmerksamkeit auf das Problem der Rechtssicherheit, das sich im Hinblick auf das Vertrauen der Bürger in geltende Gemeinschaftsverordnungen und deren Vorrang vor dem einzelstaatlichen Recht stelle, wenn nämlich ein Fischer aufgrund einer Entscheidung verurteilt werden könne, die von der Kommission getroffen worden sei, nachdem er seinen Heimathafen verlassen habe, und die erst eine Woche nach der Aufbringung und der gerichtlichen Verurteilung, und dann nur im Amtsblatt Teil L Abteilung II, die den nichtveröffentlichungsbedürftigen Rechtsakten vorbehalten sei, veröffentlicht worden sei.

5. Herr *Kirk* weist auf den Umstand hin, daß die Entscheidung der Kommission die einzelstaatlichen Maßnahmen bis zum 26. Januar 1983 nur „vorläufig" genehmigt habe.

Sie enthalte keine rechtliche Beurteilung der Gültigkeit und/oder der Natur der getroffenen Maßnahmen, was durch den Vorbehalt der Entscheidung selbst hinsichtlich der Begründetheit der einzelstaatlichen Maßnahmen unterstrichen worden sei.

Auf jeden Fall habe Dänemark im Januar 1983 wegen der streitigen Verordnung eine Beschwerde bei der Kommission eingereicht; die Kommission hätte daher

diese Maßnahme nicht ohne Einhaltung des Verfahrens nach Artikel 170 des Vertrages genehmigen können.

Im übrigen sei die Kommission rechtlich nicht befugt gewesen, die Maßnahmen zu genehmigen. Dies wäre Sache des Rates gewesen.

Der ganze Prozeß wäre offenkundig überflüssig gewesen, da das Vorgehen der Kommission nicht rechtsgültig gewesen und eine einheitliche Notifizierung der einzelstaatlichen Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten nicht erfolgt sei.

Jedenfalls könne eine solche Entscheidung eine vorangegangene Gesetzgebungsmaßnahme, insbesondere eine solche, die Straftatbestände schaffe, nicht rückwirkend in Kraft setzen, vor allem wenn man bedenke, daß diese Entscheidung getroffen worden sei, nachdem Kapitän Kirk abgefahren sei, und im Amtsblatt erst einige Tage nach seiner Verurteilung veröffentlicht worden sei.

E — Die Antworten auf die Vorlagefrage

1. Die *Kommission* schlägt folgende Antwort vor:

„Unter Berücksichtigung sämtlicher Vorschriften des Gemeinschaftsrechts und vor allem des Artikels 6 der Verordnung Nr. 170/83 hatte ein Mitgliedstaat vorbehaltlich der Vorschriften des Anhangs I dieser Verordnung das Recht, nach dem 31. Dezember 1982 eine Maßnahme in Kraft zu setzen, durch die in der 12-Meilen-Zone vor seiner Küste den in einem anderen Mitgliedstaat registrierten Schiffen der Fischfang verboten wurde."

2. Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* schlägt vor, die vorgelegte Frage, ob sie berechtigt gewesen sei, die „Sea Fish Order 1982" zu erlassen und in Kraft zu setzen, zu bejahen.

3. Die *niederländische Regierung* gelangt zu folgendem Ergebnis: „Die Schaffung einer 12-Meilen-Zone durch das Vereinigte Königreich, in der den dänischen Fischereifahrzeugen der Fischfang nicht erlaubt gewesen ist, muß als Verstoß gegen die Vorschriften des Artikels 2 der Verordnung Nr. 101/76 in Verbindung mit Artikel 7 EWG-Vertrag angesehen werden."

4. Die *dänische Regierung* ist der Auffassung, der Gerichtshof solle auf die ihm vorgelegte Frage wie folgt antworten:

„Aus dem Gemeinschaftsrecht — unter anderem aus Artikel 7 EWG-Vertrag, Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 sowie aus Artikel 100 und 103 der Beitrittsakte — folgt, daß das Vereinigte Königreich nicht befugt war, über den 31. Dezember 1982 hinaus einzelstaatliche Maßnahmen zu erlassen oder beizubehalten, nach denen nur den in Dänemark registrierten Schiffen untersagt war, innerhalb einer von den Basislinien des Vereinigten Königreichs aus berechneten Zone von 12 Seemeilen zu fischen."

5. Herr *Kirk* schlägt als Antwort vor, daß das Vereinigte Königreich weder das Recht noch die Befugnis hatte, die „Sea Fish Order 1982" nach dem 31. Dezember 1982 in Kraft zu setzen.

V — Mündliche Verhandlung

Herr Kirk, vertreten durch Q. C. David Vaughan, die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch den Solicitor General Sir Patrick Mayhew, Q. C., M. P., die Regierung Dänemarks, vertreten durch Rechtsanwalt Per Lachmann als Bevollmächtigten, sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Richard Wainwright als

Bevollmächtigten, haben in der Sitzung vom 28. Februar 1984 mündliche Erklärungen abgegeben.

Der Bevollmächtigte von Herrn Kirk hat in seinen mündlichen Ausführungen das Problem der Rückwirkung von strafrechtlichen Vorschriften insoweit näher erörtert, als die Verordnung Nr. 170/83 die britischen Maßnahmen, die strafrechtlicher Art gewesen seien, rückwirkend in Kraft gesetzt habe. Es widerspreche einem in den nationalen Rechtsordnungen sämtlicher Mitgliedstaaten und in der Menschenrechtskonvention verankerten fundamentalen Rechtsgrundsatz, eine Strafe wegen einer Handlung zu verhängen, die zu dem Zeitpunkt, zu dem sie erfolgt sei, nicht gegen geltende Gesetze verstoßen habe.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 3. April 1984 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Der Crown Court Newcastle-upon-Tyne hat mit Beschluß vom 9. März 1983, beim Gerichtshof eingegangen am 20. April 1983, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung des gemeinschaftlichen Fischereirechts zur Vorabentscheidung vorgelegt, um beurteilen zu können, ob mit diesem Recht eine Maßnahme des Vereinigten Königreichs vereinbar ist, die den in Dänemark registrierten Schiffen den Fischfang in der 12-Meilen-Zone vor seiner Küste verbietet.

2 Das Vereinigte Königreich verbot durch die „Sea Fish (Specified U. K. Waters) (Prohibition of Fishing) Order" 1982 (nachstehend: Sea Fish Order) den „Fischfang innerhalb der britischen Fischereigrenzen in jedem Gebiet, das von den Basis-Linien des Vereinigten Königreichs aus gemessen innerhalb der 12-Meilen-Zone liegt, für jedes in Dänemark registrierte Fischereifahrzeug". Herr Kent Kirk, Kapitän eines dänischen Fischereifahrzeugs, wurde am 6. Januar 1983 von einem Schiff der Royal Navy angehalten und kontrolliert, als er gerade innerhalb der Küstenzone fischte; er wurde vom Magistrates Court North Shields zu einer Geldbuße von 30 000 UKL verurteilt. Vor dem Crown Court Newcastle-upon-Tyne, bei dem er dagegen Berufung einlegte, machte er geltend, das Vereinigte Königreich sei nicht berechtigt gewesen, die Sea Fish Order 1982 in Kraft zu setzen; folglich habe keine strafbare Handlung vorgelegen.

3 Der Crown Court Newcastle-upon-Tyne hält zur Beurteilung der Vereinbarkeit der Sea Fish Order mit dem Gemeinschaftsrecht eine Entscheidung des Gerichtshofes für erforderlich. Er hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage vorgelegt:

„War das Vereinigte Königreich nach dem 31. Dezember 1982 unter Berücksichtigung sämtlicher einschlägiger Vorschriften des Gemeinschaftsrechts befugt, die Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order 1982 in der Weise in Kraft zu setzen, daß damit nur in Dänemark registrierten Schiffen der Fischfang entsprechend der näheren Regelung der Verordnung verboten wird?"

4 Bei dieser Frage geht es im wesentlichen darum, ob es einem Mitgliedstaat zum Zeitpunkt der Verkündung der betreffenden Sea Fish Order nach den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Fischereiausübung gestattet war, den Schiffen, die in einem bestimmten anderen Mitgliedstaat registriert waren, den Fischfang in einer gesetzlich festgelegten Küstenzone zu verbieten.

5 Herr Kirk ist der Auffassung — insoweit unterstützt von den Regierungen Dänemarks und der Niederlande —, die vor der Beitrittsakte von 1972 in Kraft gewesene Regelung sei nach Ablauf der Ausnahmeregelungen, die für eine am 31. Dezember 1982 zu Ende gegangene Übergangszeit zulässig gewesen seien, in vollem Umfang zur Anwendung gelangt. Diese durch die Verordnung Nr. 101/76 kodifizierte Regelung habe den Grundsatz der Nichtdiskriminierung enthalten, so daß der Ausschluß der dänischen Schiffe durch die Sea Fish Order im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht stehe.

6 In diesem Zusammenhang ist auf Artikel 7 EWG-Vertrag hinzuweisen, wonach unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrages in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist.

7 Die Verordnung Nr. 101/76 vom 19. Januar 1976 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft (ABl. L 20, S. 19), die an die Stelle der Verordnung Nr. 2141/70 des Rates vom 20. Oktober 1970 (ABl. L 236, S. 1) getreten ist, bestimmt in Artikel 2 Absatz 1 — der mit Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2141/70 wörtlich übereinstimmt —,

daß die Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten für die Ausübung der Fischerei in den ihrer Oberhoheit oder ihrer Gerichtsbarkeit unterliegenden Meeresgewässern zu keiner unterschiedlichen Behandlung anderer Mitgliedstaaten führen dürfen, und daß die Mitgliedstaaten insbesondere allen die Flagge eines Mitgliedstaats führenden und im Bereich der Gemeinschaft registrierten Fischereifahrzeugen gleichen Zugang zu den Fanggründen und zur Fischerei in den genannten Gewässern gewähren.

8 Artikel 100 Absatz 1 der Beitrittsakte von 1972 ließ für die Zeit bis zum 31. Dezember 1982 von diesen Grundsätzen eine Ausnahme zu, so daß die Mitgliedstaaten in den ihrer Hoheitsgewalt oder ihrer Gerichtsbarkeit unterliegenden Gewässern innerhalb einer Zone von grundsätzlich 6 Seemeilen die Ausübung des Fischfangs durch Angehörige anderer Mitgliedstaaten beschränken konnten.

9 Nach Artikel 103 derselben Akte war es die Aufgabe des Rates, vor dem 31. Dezember 1982 auf Vorschlag der Kommission die Bestimmungen zu prüfen, die den Ausnahmeregelungen, die bis zum 31. Dezember 1982 in Kraft waren, folgen könnten.

10 Der geänderte Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände, von der Kommission dem Rat vorgelegt am 11. Juni 1982 (ABl. C 228, S. 1), zielte darauf ab, die Ausnahmeregelung des Artikels 100 der Beitrittsakte von 1972 räumlich auf 12 Seemeilen und zeitlich bis zum 31. Dezember 1992 auszudehnen.

11 Nachdem es dem Rat in der Sitzung vom 21. Dezember 1982 nicht gelungen war, die beabsichtigten Vorschriften zu erlassen, gab die Kommission am 21. Dezember 1982 eine Erklärung ab (ABl. C 343, S. 2), in der sie daran erinnerte, daß die Erhaltung der Fischereiressourcen seit dem 1. Januar 1979 unter die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft falle, daß es dieser aber immer noch nicht gelungen sei, eine globale Bestandserhaltungsregelung zu verabschieden, und daß die Mitgliedstaaten nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht hätten, die erforderlichen Maßnahmen im Gesamtinteresse zu verabschieden. Sie forderte daher alle Mitgliedstaaten auf,

— ihr binnen kürzester Frist mitzuteilen, welche einzelstaatlichen Bestandserhaltungsmaßnahmen sie vorbehaltlich der Genehmigung durch die Kommission zu ergreifen beabsichtigten, und

— mit ihr zusammenzuarbeiten, damit die verschiedenen einzelstaatlichen Bestandserhaltungsmaßnahmen koordiniert würden und eine zugleich praktikable, wirksame und nichtdiskriminierende Übergangsregelung darstellten.

12 Am 22. Dezember 1982 legte die britische Regierung der Kommission die Sea Fish Order vor, die diese mit Entscheidung vom 5. Januar 1983 genehmigte (Abl. L. 12 vom 11. 1. 1983, S. 50). In dieser Entscheidung erklärte die Kommission, daß die Genehmigung nur „vorläufig" bis zum 26. Januar 1983 und vorbehaltlich einer späteren Würdigung in sachlicher Hinsicht erteilt werde. In ihren Begründungserwägungen wies sie darauf hin, daß zwar „bestimmte Mitgliedstaaten ... der Kommission einzelstaatliche ... Maßnahmen notifiziert haben, ... Belgien, Dänemark und Griechenland [aber] derartige Maßnahmen nicht notifiziert [haben]", und führte dann aus, sie habe die Entscheidung erlassen, im „öffentlichen Interesse ... [zu vermeiden], daß sich Konfliktsituationen während dieser Prüfungszeit mangels jeder auf die Fischereitätigkeiten in den Gewässern der Gemeinschaft anwendbaren Regelung entwickeln".

13 Am 25. Januar 1983 erließ der Rat die Verordnung Nr. 170/83 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen (ABl. L 24, S. 1), die in Artikel 6 Absatz 1 rückwirkend, d. h. ab dem 1. Januar 1983, die Beibehaltung der Ausnahmeregelung des Artikels 100 der Beitrittsakte von 1972 für weitere zehn Jahre sowie die Ausdehnung der Küstenzonen von 6 auf 12 Seemeilen erlaubt. Die im vorliegenden Fall streitigen Ereignisse spielten sich in der Zwischenzeit vom 1. bis 25. Januar 1983 ab.

14 Aus den genannten Vorschriften der Artikel 100 und 103 der Beitrittsakte von 1972 ergibt sich, daß die Ausnahmen von einem gemeinschaftsrechtlichen Grundprinzip, nämlich der Nichtdiskriminierung, auf die Übergangszeit beschränkt waren und die Inkraftsetzung von unter Umständen daran anschließenden Vorschriften in die Zuständigkeit der Gemeinschaftsorgane, vor allem des Rates, fiel.

15 Wenn der Rat diese Vorschriften in der Frist des Artikels 103 nicht erlassen hat, so läßt sich daraus nicht herleiten, daß die Mitgliedstaaten befugt gewesen wären, sich an die Stelle des Rates zu setzen, indem sie unter anderem, die Ausnahmeregelung über die vorgesehene Geltungsdauer hinaus verlängerten.

16 Infolgedessen war zum Zeitpunkt der vom nationalen Gericht zu beurteilenden Ereignisse der genannten Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 über den gleichen Zugang zu den der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten unterliegenden Gewässern in vollem Umfang anzuwenden und daher jede auf die Staatsangehörigkeit der Bürger der Mitgliedstaaten gegründete Diskriminierung zu beseitigen.

17 Die britische Regierung und die Kommission tragen vor, aufgrund des Umstandes, daß im Anschluß an die abgelaufene Übergangszeit keine Maßnahmen nach Artikel 103 der Beitrittsakte von 1972 in Kraft gesetzt worden seien, sei ein rechtliches Vakuum entstanden, das die Mitgliedstaaten als Sachwalter des gemeinsamen Interesses durch von der Kommission gebilligte Maßnahmen hätten ausfüllen dürfen, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 5. Mai 1981 (Rechtssache 804/79, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045) anerkannt habe.

18 Hierzu ist zu bemerken, daß der Gerichtshof in dem zitierten Urteil vom 5. Mai 1981 bei Fehlen einer Gemeinschaftsregelung den Mitgliedstaaten die Befugnis zugebilligt hat, vorläufige Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände zu treffen, um nicht wiedergutzumachende Schäden, die den Zielen der gemeinsamen Erhaltungspolitik zuwiderlaufen, zu verhindern.

19 Zwar ist das Argument der britischen Regierung richtig, daß eine Zugangsregelung in bestimmten Fällen auf der Sorge um die Erhaltung von Fischbeständen beruhen kann; im vorliegenden Fall betraf die streitige Maßnahme aber offenkundig kein solches Ziel. Eine nationale Regelung, die den Zugang zu den Hoheitsgewässern verbietet und nicht der Erhaltung dient, ist nicht durch die im oben genannten Urteil vom 5. Mai 1981 anerkannte Befugnis der Mitgliedstaaten zum Erlaß vorübergehender Erhaltungsmaßnahmen gedeckt.

20 Nach Auffassung der Kommission ist den Mitgliedstaaten jedoch nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 170/83 vom 25. Januar 1983, der rückwirkend ab dem 1. Januar 1983 die Beibehaltung der Ausnahmeregelung des Artikels 100 der Beitrittsakte von 1972 für weitere zehn Jahre sowie die Ausdehnung der Küstenzonen von 6 auf 12 Seemeilen erlaube, die Befugnis zuzubilligen, Maßnahmen wie die Sea Fish Order zu erlassen. Die Sea Fish Order habe in Anbetracht der damaligen besonderen Umstände in angemessener Weise von der Ermächtigung in der genannten Vorschrift Gebrauch gemacht.

21 Ohne auf die grundsätzliche Zulässigkeit der Rückwirkung des Artikels 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 170/83 einzugehen, genügt die Feststellung, daß eine solche Rückwirkung jedenfalls nicht zur nachträglichen Rechtfertigung nationaler Maßnahmen führen kann, die Strafcharakter haben und Sanktionen für eine Handlung verhängen, die im Zeitpunkt ihrer Begehung tatsächlich nicht strafbar war. Dies wäre der Fall, wenn im Zeitpunkt der Handlung, derentwegen die Strafe verhängt wurde, die nationale Maßnahme wegen ihrer Unvereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht unwirksam war.

22 Das Verbot der Rückwirkung von Strafvorschriften ist ein allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamer Grundsatz, der in Artikel 7 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten als Grundrecht verankert ist und zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehört, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat.

23 Infolgedessen kann die in dem genannten Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 170/83 vorgesehene Rückwirkung nicht so verstanden werden, daß sie nationale Maßnahmen nachträglich rechtfertigt, die für den Zeitpunkt der zum Vorwurf gemachten Handlung Strafen festsetzt, wenn diese Maßnahmen nicht gültig waren.

24 Nach allem war es nach den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Ausübung der Fischerei einem Mitgliedstaat zum Zeitpunkt der Verkündung der Sea Fish (Specified U.K. Waters) (Prohibition of Fishing) Order 1982 nicht erlaubt, den in einem bestimmten anderen Mitgliedstaat registrierten Schiffen den Fischfang in einer gesetzlich festgelegten Küstenzone zu verbieten, die nicht durch Erhaltungsmaßnahmen geschützt war.

Kosten

25 Die Auslagen der Regierungen Dänemarks, der Niederlande, des Vereinigten Königreichs und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Crown Court Newcastle-upen-Tyne mit Beschluß vom 9. März 1983 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Nach den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Ausübung der Fischerei war es einem Mitgliedstaat zum Zeitpunkt der Verkündung der Sea Fish (Specified U.K. Waters) (Prohibition of Fishing) Order 1982 nicht erlaubt, den in einem bestimmten anderen Mitgliedstaat registrierten Schiffen den Fischfang in einer gesetzlich festgelegten Küstenzone zu verbieten, die nicht durch Erhaltungsmaßnahmen geschützt war.

Mackenzie Stuart Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Juli 1984.

Der Kanzler
Im Auftrag

D. Louterman
Verwaltungsrätin

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart