ser dahin auszulegen, daß sie die zu jedem Zeitpunkt während der Gültigkeit der fraglichen Verordnung jeweils geltenden Rechtsvorschriften betrifft. Jede Ausdehnung der den Mitgliedstaaten unterstehenden Meeresgebiete hat demgemäß ohne weiteres eine gleiche Ausdehnung des Geltungsbereichs der Verordnung zur Folge.

3. Die Gemeinschaft ist zuständig, Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Meeresschätze zu treffen, und zwar sowohl von sich aus als auch in der Form von vertraglichen Abmachungen mit Drittstaaten oder im Rahmen internationaler Organisationen. Soweit die Gemeinschaft diese Zuständigkeit ausgeübt hat, schließen die von ihr getroffenen Bestimmungen alle abweichenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten aus. Hingegen ist es den Mitgliedstaaten, solange die in Artikel 102 der Beitrittsakte festgelegte Übergangszeit läuft und die Gemeinschaft ihre Zuständigkeit noch nicht voll in Anspruch genommen hat, erlaubt, im innerstaatlichen Rahmen die angemessenen Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, wobei sie jedoch die Verpflichtungen zur Zusammenarbeit nicht verletzen dürfen, die sich aus dem Vertrag, insbesondere aus Artikel 5, ergeben.

4. Die im Gemeinschaftsrecht verankerte Vorschrift über die Gleichbehandlung verbietet nicht nur offensichtliche Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle versteckten Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen.

5. Nationale Maßnahmen, die Größe und Maschinenstärke eines Schiffes als Kriterium wählen und dadurch einen Teil der Fischereiflotten anderer Mitgliedstaaten aus den der Souveränität oder Hoheitsgewalt des fraglichen Mitgliedstaates unterliegenden Fischereizonen ausschließen, während dieselben Maßnahmen die eigenen Staatsangehörigen nicht entsprechend belasten, widersprechen Artikel 7 EWG-Vertrag und Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76.

In der Rechtssache 61/77

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater John Temple Lang als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

unterstützt durch das

KÖNIGREICH DER NIEDERLANDE, vertreten durch den Hilfsrechtsberater beim Außenministerium G. W. Maas Geesteranus als Bevollmächtigten, Beistand: Herr M. J. Kuiper, Hauptverwaltungsrat bei der Direktion für Rechtssachen des Ministeriums für Landwirtschaft und Fischerei, Zustellungsanschrift: Botschaft der Niederlande, Luxemburg,

Streithelfer,

gegen

IRLAND, vertreten durch den Chief State Solicitor Liam J. Lysaght als Bevollmächtigten, Beistand: Herr R. J. O'Hanlon, S.C., Zustellungsanschrift: Botschaft Irlands, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß Irland durch die Einführung bestimmter beschränkender Maßnahmen auf dem Gebiete der Seefischerei gegen Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten M. Sørensen und G. Bosco, der Richter A. M. Donner, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart und A. O'Keeffe,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt

Am 20. Oktober 1970 hat der Rat der Gemeinschaften in Durchführung unter anderem der Artikel 42 und 43 EWG-Vertrag die Verordnung Nr. 2142/70 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 236, S. 5) und die Verordnung Nr. 2141/70 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft (ABl. L 236, S. 1) erlassen.

Die dem Vertrag beigefügte Akte über die Beitrittsbedingungen und die Anpassungen der Verträge — die „Beitrittsakte" — vom 22. Januar 1972 enthält in

den Artikeln 98 bis 103 Bestimmungen über die Fischerei. Artikel 102 sieht insbesondere vor, daß der Rat spätestens ab dem sechsten Jahre nach dem Beitritt auf Vorschlag der Kommission die Voraussetzungen für die Ausübung des Fischfangs im Hinblick auf den Schutz der Fischbestände und die Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres festlegt.

Am 19. Januar 1976 hat der Rat die Verordnung Nr. 100/76 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 20, S. 1) und die Verordnung Nr. 101/76 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft (ABl. L 20, S. 19) erlassen. Durch die erste dieser Verordnungen wird die Verordnung Nr. 2142/70, durch die zweite die Verordnung Nr. 2141/70 aufgehoben.

Am 8. Oktober 1976 hat die Kommission dem Rat einen Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen (ABl. C 255, S. 3) vorgelegt.

Der Rat hat in seiner am 30. Oktober 1976 in Den Haag abgehaltenen Sitzung eine am 3. November 1976 förmlich angenommene Entschließung gefaßt, in der er übereingekommen ist, daß die Mitgliedstaaten durch eine abgestimmte Maßnahme die Grenzen ihrer Fischereizonen vor ihren Küsten an der Nordsee und am Nordatlantik vom 1. Januar 1977 an auf 200 Meilen erweitern und von diesem Zeitpunkt an die Nutzung der Fischbestände in diesen Zonen durch Fischereifahrzeuge von Drittländern durch Abkommen zwischen der Gemeinschaft und den betreffenden Drittländern geregelt wird. Der Rat hat aus diesem Grund die Kommission beauftragt, unverzüglich Verhandlungen mit den betroffenen Drittländern in Übereinstimmung mit seinen Direktiven aufzunehmen; er hat ferner ein abgestimmtes Vorgehen der Mitgliedstaaten bei den zukünftigen Verhandlungen im Rahmen der internationalen Gremien für Fischereifragen, insbesondere der internationalen Fischereikommission für den Nordwestatlantik, den Nordostatlantik und den Südostatlantik beschlossen.

Bei dieser Gelegenheit hat der Rat einer Erklärung der Kommission mit folgendem Wortlaut zugestimmt (Anlage VI der Entschließung):

„Bis zum Beginn der Anwendung der gemeinschaftlichen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände, die derzeit ausgearbeitet werden, treffen die Mitgliedstaaten keine einseitigen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände.

Sollte jedoch im Rahmen der internationalen Fischereikommissionen kein Einvernehmen für das Jahr 1977 erzielt werden und sollte es im Anschluß daran nicht möglich sein, unverzüglich autonome gemeinschaftliche Maßnahmen zu treffen, so könnten die Mitgliedstaaten vorsorglich in nicht diskriminierender Weise geeignete Maßnahmen zum Schutz der Fischbestände in den Fischereizonen treffen, die an ihre Küste grenzen.

Vor Ergreifen dieser Maßnahmen bemüht sich der betreffende Mitgliedstaat, die Billigung der Kommission zu erhalten, die in allen Phasen dieser Verfahren zu konsultieren ist.

Etwaige Maßnahmen dieser Art präjudizieren nicht die Leitlinien, die zur Durchführung der gemeinschaftlichen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände festgelegt werden.".

In einer Entschließung über bestimmte Aspekte der innergemeinschaftlichen Fischereiregelung hat der Rat die Auffassung vertreten, daß die Wiederherstellung und der Schutz der Fischbestände im Hinblick auf einen optimalen Ertrag der potentiellen Fischbestände der Gemeinschaft eine strenge Kontrolle und Maßnahme auf Gemeinschaftsebene zur Erreichung dieses Ziels erfordert. Er hat anerkannt, daß der Schutz und die Kon-

trolle der Fischereizone vor Irland nicht dazu führen dürfe, daß für Irland aufgrund der Ausmaße dieser Zone Belastungen entstehen, die in keinem Verhältnis zum Umfang der Fischbestände der Gemeinschaft stehen, die in dieser Zone von den irischen Fischern genutzt werden können. Er ist übereingekommen, daß die Anwendung der Mittel, die für die Überwachung verfügbar oder vorzusehen sind, mit Maßnahmen einhergehen muß, durch die eine gerechte Aufteilung der damit im Zusammenhang stehenden Lasten gewährleistet wird. Angesichts der wirtschaftlichen Gegebenheiten, die für die Fischereitätigkeit in Irland kennzeichnend sind, hat der Rat seine Absicht zum Ausdruck gebracht, die Vorschriften auf dem Gebiet der gemeinsamen Fischereipolitik in der durch die Beitrittskarte ergänzten und zur Berücksichtigung der Ausdehnung der Gewässer auf 200 Meilen angepaßten Fassung anzuwenden, um eine kontinuierliche, progressive Entwicklung der irischen Fischwirtschaft auf der Grundlage des Fischerei-Entwicklungsprogramms der irischen Regierung für die Entwicklung der Küstenfischerei sicherzustellen.

Der Rat hat schließlich bestimmte einseitige Erklärungen zu seiner Entschließung über bestimmte Aspekte der innergemeinschaftlichen Fischereiregelung zur Kenntnis genommen, insbesondere eine einseitige Erklärung der irischen Regierung, wonach sich die kontinuierliche, progressive Entwicklung der irischen Fischwirtschaft nur durch die Errichtung eines ausschließlichen Küstenstreifens bis zu 50 Meilen sicherstellen läßt und ein Einvernehmen über die Frage des Küstenstreifens als eine Vorbedingung betrachtet wird für die Annahme neuer Direktiven durch den Rat im Hinblick auf spezifische Abkommen mit Drittländern über gegenseitige Fischereirechte.

Die Fischereifragen sind vom Rat erneut am 15. und 16. November 1976 erörtert worden; dabei hat der irische Minister für auswärtige Angelegenheiten erklärt, wenn nicht bald ein Übereinkommen über Erhaltungsmaßnahmen erreicht würde, sehe sich Irland gezwungen, solche Maßnahmen einseitig zu treffen.

Am 3. Dezember 1976 hat die Kommission dem Rat einen Verordnungsvorschlag über vorläufige Maßnahmen für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände unterbreitet. Diese vorläufigen Maßnahmen sollen bis zum Inkrafttreten einer gemeinsamen Regelung und längstens bis zum 31. Dezember 1977 gelten. Artikel 2 des Verordnungsvorschlags sieht vor, daß die Mitgliedstaaten einseitige Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände unterlassen.

Am 13. Dezember 1976 hat die irische Regierung zusätzliche Übergangsmaßnahmen vorgeschlagen, die sie im Rahmen der erfolgreichen Durchführung ihres Fischerei-Entwicklungsprogramms für erforderlich hält. Zu diesen zusätzlichen Übergangsmaßnahmen gehört unter anderem der Ausschluß von Fischereibooten, deren registrierte Länge 85 Fuß und/oder deren Motorleistung 1 000 brake horse power (b.h.p.) überschreiten, von einer 20-Meilen-Zone, die von den irischen Basislinien aus gerechnet wird. Die irische Regierung hat darauf hingewiesen, daß die von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen endgültige Vereinbarungen — die ihrer Ansicht nach eine Küstenschutzzone von 50 Meilen einschließen müßten — nicht präjudizierten.

In seinen Sitzungen vom 13. und vom 20. Dezember 1976 hat der Rat keine Übereinstimmung hinsichtlich der bis zur Einführung einer ständigen gemeinschaftlichen Regelung anzuwendenden Übergangserhaltungsmaßnahmen erzielen können. Auf dieser Sitzung hat der irische Minister für auswärtige Angelegenheiten mitgeteilt, seine Regierung würde am 1. Januar 1977 Erhaltungsmaßnahmen in Kraft setzen, um eine Überfischung der Bestände in den irischen Gewässern zu verhindern.

Am 20. Dezember 1976 hat die Kommission dem Rat einen ergänzenden Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung von Erhaltungsmaßnahmen vorgelegt.

Am 14. Januar 1977 hat die Kommission dem Rat einen Verordnungsvorschlag über bestimmte Übergangsmaßnahmen für die Erhaltung der Fischbestände unterbreitet.

Artikel 1 Absatz 1 dieses Vorschlags sieht vor, daß das Recht zur Fischerei innerhalb bestimmter Zonen, die weniger als 12 Seemeilen von den Basislinien der Mitgliedstaaten aus gelegen sind, auf Boote beschränkt werden kann, deren Länge weniger als 85 Fuß oder deren Motorleistung nicht mehr als 1 000 b.h.p. beträgt.

In seiner Sitzung vom 18. Januar 1977 hat der Rat kein Einvernehmen über den Verordnungsentwurf der Kommission erzielen können, den die irische Regierung für unzureichend erachtet hat.

In der Sitzung des Rates der Außenminister vom 8. und 9. Februar 1977 hat die irische Regierung ihre Absicht mitgeteilt, nationale Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände zu treffen, wenn auf Gemeinschaftsebene keine Entscheidungen getroffen werden würden.

Durch Fernschreiben vom 11. Februar 1977 hat die Kommission die Aufmerksamkeit der irischen Regierung auf den Umstand gelenkt, daß zufolge der Erklärung von Den Haag vor Ergreifen von Erhaltungsmaßnahmen sich der betreffende Mitgliedstaat bemühen muß, die Billigung der Kommission zu erhalten, die in allen Phasen dieser Verfahren zu konsultieren ist.

Mit Schreiben vom 14. Februar 1977 hat die ständige Vertretung Irlands bei den Gemeinschaften der Kommission eine Mitteilung des irischen Ministers für Auswärtige Angelegenheiten übermittelt, der zufolge die irische Regierung sich gezwungen gesehen habe, auf einseitige Erhaltungsmaßnahmen zurückzugreifen.

Am 16. Februar 1977 hat der irische Fischereiminister zwei Verordnungen über die Seefischerei erlassen.

Nach der ersten dieser Verordnungen, der Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation [Erhaltung und rationelle Nutzung]) Order 1977, ist es strafbar, wenn ein Fischereifahrzeug in denjenigen Teil des ausschließlichen Fischereigebiets von Irland einfährt oder dort verbleibt, der südlich 56° 30' nördlicher Breite, östlich 12° westlicher Länge und nördlich 50° 30' nördlicher Breite liegt. Ferner macht sich nach dieser Verordnung jede Person auf einem Fischereifahrzeug strafbar, die in dem fraglichen Gebiet fischt oder zu fischen versucht, sowie jedes Schiff, das Fisch an Bord hat, es sei denn, der Fischfang erfolgte in Übereinstimmung mit der Rechtslage, schließlich jedes Boot, das sein Fanggerät während des Aufenthaltes in diesem Gebiet nicht verstaut hält.

Die zweite Verordnung, die Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) (Nr. 2) Order 1977, nimmt von diesem Verbot Fischereifahrzeuge aus, deren registrierte Länge 33 m oder deren Motorenstärke 1 100 b.h.p. nicht überschreitet.

Am 18. Februar 1977 hat der Rat die Verordnung Nr. 350/77 zur Festlegung bestimmter Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände (ABl. L 48, S. 28) erlassen.

Am 21. Februar 1977 hat eine Sitzung von Vertretern der Kommission der irischen Regierung und der übrigen Mitgliedstaaten über die von der irischen Regierung in Aussicht genommenen einseitigen Erhaltungsmaßnahmen stattgefunden.

Mit Schreiben vom 22. Februar 1977 hat die Kommission die irische Regierung ersucht, das Inkrafttreten der streitigen Maßnahmen bis mindestens zum 15. März aufzuschieben.

Am 11. März 1977 hat die Kommission dem Rat einen Verordnungsvorschlag zur Festlegung von Fangquoten für bestimmte Zonen und von Fischereiplänen für diese Zonen unterbreitet. In der Sitzung des Rates der Landwirtschaftsminster vom 26. und 27. März 1977 ist über diesen Vorschlag keine Einstimmigkeit erzielt worden.

Auf seiner Sitzung vom 25. März 1977 hat der Rat die überarbeiteten Vorschläge der Kommission erörtert, die als Übergangsmaßnahmen für Irland und die anderen Mitgliedstaaten, nicht aber für das Vereinigte Königreich annehmbar waren.

Die irische Regierung hat die Kommission durch Mitteilung vom 4. April 1977 wissen lassen, daß die von ihr beschlossenen einseitigen Maßnahmen am 10. April in Kraft treten würden; die übrigen Mitgliedstaaten seien aufgefordert, ihre Fischereipläne im Hinblick auf die zukünftige Anwendung einer auf den von der Kommission vorgeschlagenen Leitlinien beruhenden Regelung zur Billigung zu unterbreiten.

Durch Schreiben vom 2. Mai 1977 hat die Kommission das in Artikel 169 EWG-Vertrag vorgesehene Verfahren gegen Irland eingeleitet. Hierzu hat sie ausgeführt, daß Irland durch den Erlaß und die Anwendung von Maßnahmen, die sich diskriminierend auswirkten und nicht geeignet seien, das von ihnen vorgeblich verfolgte Ziel der Erhaltung der Fischbestände zu erreichen, gegen Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht verstoßen habe; die irische Regierung wurde folglich aufgefordert, sich vor dem 6. Mai 1977 gegenüber der Kommission zu äußern.

An diesem Tag hat die irische Regierung gegenüber der Kommission ihre Äußerung zu dem ihr vorgeworfenen Verstoß abgegeben. Da die Kommission diese Äußerung nicht als ausreichend ansah, hat sie am 7. Mai 1977 die in Artikel 169 EWG-Vertrag vorgesehene begründete Stellungnahme abgegeben.

Mit Fernschreiben vom 10. Mai 1977 hat die irische Regierung bestritten, gegen ihre Verpflichtungen verstoßen zu haben, und ihre Auffassung wiederholt, daß die von ihr ergriffenen Maßnahmen in Ermangelung einer Vereinbarung über Erhaltungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene im Interesse der Erhaltung der Fischbestände in den von den Maßnahmen erfaßten Gewässern erforderlich seien.

II — Schriftliches Verfahren

Mit am 13. Mai 1977 erhobener Klage hat die Kommission gemäß Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag wegen des vorgeblichen Verstoßes Irlands gegen seine Verpflichtungen auf dem Gebiet der Erhaltung der Fischbestände den Gerichtshof angerufen.

Am selben Tag — dem 13. Mai 1977 — hat die Kommission gemäß Artikel 186 EWG-Vertrag und Artikel 83 der Verfahrensordnung beantragt, im Wege der einstweiligen Anordnung

a) der irischen Regierung aufzugeben, die irischen Maßnahmen förmlich auszusetzen,

b) oder, wenn der Gerichtshof dies vorzieht, die irische Regierung aufzufordern, die irischen Maßnahmen insoweit förmlich auszusetzen, wie dies zur Durchführung von bestimmten, in dem Antrag bezeichneten Vereinbarungen erforderlich ist.

Mit Beschluß vom 13. Mai 1977 hat der Präsident des Gerichtshofes gemäß Artikel 85 Absatz 1 der Verfahrensordnung die Entscheidung über die einstweilige Anordnung dem Gerichtshof übertragen.

Die irische Regierung hat am 18. Mai 1977 schriftliche Erklärungen abgegeben; in der Sitzung vom 21. Mai 1977 haben die Parteien mündliche Ausführungen gemacht und Fragen des Ge-

richtshofes beantwortet. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in einer zweiten Sitzung am gleichen Tage vorgetragen.

Am 22. Mai 1977 hat der Gerichtshof im Verfahren der einstweiligen Anordnung beschlossen (Slg. 1977, 937), die Entscheidung über den Antrag der Kommission gemäß Artikel 186 des Vertrages zu vertagen, die mündliche Verhandlung wieder zu eröffnen, die Parteien in der Sitzung vom 22. Juni 1977 zu hören und ihnen aufzugeben, bis spätestens 18. Juni 1977 über das Ergebnis ihrer Verhandlungen schriftlich zu berichten.

Die Parteien haben dem Gerichtshof am 18. Juni 1977 einen gemeinsamen Bericht vorgelegt und eine Verlängerung der vom Gerichtshof gesetzten Frist für die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung beantragt.

Der Gerichtshof hat in Anbetracht dieses Berichts erwogen, „daß der Rechtsstreit unter Beteiligung aller Mitgliedstaaten mit Fischereiinteressen in der von den irischen Maßnahmen betroffenen Meereszone vergleichsweise beigelegt werden könnte", und hat deshalb mit Beschluß vom 21. Juni 1977 den Sitzungstermin abgesetzt; er hat sich dabei vorbehalten, über den Fortgang des Verfahrens nach Eingang eines zweiten Berichts zu entscheiden, den die Parteien bis spätestens zum 1. Juli 1977 vorzulegen hatten.

Mit Beschluß vom 22. Juli 1977 hat der Gerichtshof gemäß Artikel 37 Absatz 1 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG den Beitritt des Königreichs der Niederlande in Unterstützung des Vortrages der Kommission zur Kenntnis genommen.

In ihrem am 1. Juli 1977 vorgelegten zweiten gemeinsamen Bericht haben die irische Regierung und die Kommission dargelegt, wie schwierig es sei, von den anderen interessierten Mitgliedstaaten alle für die Ausarbeitung der Fischereipläne, welche die streitigen Maßnahmen ersetzen sollten, erforderlichen Einzelheiten zu erhalten. Die irischen Behörden haben dabei besonders hervorgehoben, daß es für sie unmöglich sei, diese Pläne vor Kenntnis aller technischen Einzelheiten zu beurteilen.

Daher haben die Parteien eine erneute Verlängerung der vom Gerichtshof eingeräumten Frist beantragt.

Der Gerichtshof hat diesem Antrag stattgegeben und die Wiederaufnahme der mündlichen Verhandlung auf den 11. Juli 1977 festgesetzt.

Am 8. Juli 1977 hat die Kommission einen Bericht vorgelegt, in dem sie mitteilte, es sei ihr unmöglich, sich mit der irischen Regierung über die zwischen den Parteien zur Verhandlung stehenden Fischereipläne zu einigen.

Am 9. Juli 1977 hat die irische Regierung einen Bericht vorgelegt, in dem sie den Gerichtshof darauf hinweist, daß in Irland die Regierung soeben gewechselt habe, und einen „wesentlichen" Aufschub der Entscheidung über den Antrag auf einstweilige Anordnung beantragt.

Die Parteien und die Streithelferin haben in der Sitzung vom 11. Juli 1977 mündliche Erklärungen abgegeben und Fragen des Gerichtshofes beantwortet. Der Generalanwalt hat in einer zweiten Sitzung am gleichen Tage weitere Schlußanträge vorgetragen.

Am 13. Juli 1977 hat der Gerichtshof im Verfahren der einstweiligen Anordnung einen Beschluß (Slg. 1977, 1411) mit folgendem Tenor erlassen:

1. Irland setzt spätestens am 18. Juli 1977 um 0.00 Uhr WEZ bis zum Erlaß des Urteils in der Hauptsache die Anwendung der Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) Order 1977 und der Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) (Nr. 2) Order 1977 überschriebenen Verordnungen des Fischereiministers auf Fischereiboote aus, die die Flagge eines Mitgliedstaats führen.

2. Bis zum Erlaß des Urteils in der Hauptsache kann Irland mit Zustimmung der Kommission beliebige andere Maßnahmen zum Schutz der Fischbestände in den seiner Hoheitsgewalt unterliegenden Meeresgebieten ergreifen, soweit diese Maßnahmen mit den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts und den Zielen der gemeinsamen Fischereipolitik in Einklang stehen.
3. Die Entscheidung über die Kosten bleibt vorenthalten.

Das schriftliche Verfahren in der Hauptsache ist ordnungsgemäß abgelaufen.

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

Er hat jedoch die irische Regierung und die Kommission aufgefordert, vor der Sitzung mehrere Fragen schriftlich zu beantworten. Dieser Aufforderung ist innerhalb der gesetzten Frist Folge geleistet worden.

III — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

— festzustellen, daß die irische Regierung durch die Einführung der streitigen einseitigen Maßnahmen auf dem Gebiet der Erhaltung der Fischbestände gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen hat und

— die irische Regierung in die Kosten des Verfahrens zu verurteilen.

Die *Regierung des Königreichs der Niederlande,* Streithelfer, beantragt,

— festzustellen, daß Irland durch die Einführung der streitigen einseitigen Maßnahmen gegen eine Verpflichtung aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat und

— die Beklagte in die Kosten des Verfahrens zu verurteilen.

Die *irische Regierung* beantragt,

— die Klage der Kommission abzuweisen und

— die Klägerin in die Kosten des Verfahrens einschließlich des Verfahrens der einstweiligen Anordnung zu verurteilen.

In ihrer Stellungnahme zu dem Schriftsatz des Königreichs der Niederlande beantragt die irische Regierung ferner,

— die Anträge des Streithelfers zurückzuweisen und

— dem Streithelfer die durch die Streithilfe verursachten Kosten aufzuerlegen.

IV — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien im schriftlichen Verfahren

A — Allgemeine Erklärungen

Die *Kommission* erklärt, sie erkenne die Notwendigkeit von Erhaltungsmaßnahmen für die Seefischbestände sowie der Berücksichtigung der besonderen Lage Irlands an, die insbesondere darauf zurückzuführen sei, daß die irische Fischereiflotte im Unterschied zu den Fischereiflotten fast aller anderen Mitgliedstaaten nahezu ausschließlich aus kleinen Küstenfischereifahrzeugen bestehe. Sie weist auf die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts für die Fischerei hin, die insbesondere in den Verordnungen Nrn. 100/76 und 101/76 des Rates vom 19. Januar 1976 und in der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere im Urteil vom 14. Juli 1976 (verbundene Rechtssachen 3, 4 und 6/76, Kramer, Slg. 1976, 1279) enthalten seien. Aus diesem Urteil ergebe sich, daß nationale Fischereimaßnahmen nur dann mit dem Gemeinschaftsrecht zu vereinbaren seien, wenn sie drei Merkmale aufwiesen: Sie dürften nicht zu einer unterschiedlichen Behandlung der Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten füh-

ren, müßten vielmehr gleichen Zugang vorsehen; sie müßten so angelegt sein, daß ihre Auswirkungen auf das Funktionieren der gemeinsamen Fischereipolitik der Gemeinschaft auf ein Mindestmaß beschränkt blieben; sie müßten bei objektiver Betrachtung wirkliche Erhaltungsmaßnahmen sein. Ferner dürften die Mitgliedstaaten keine Maßnahmen, auch keine Maßnahmen mit einem berechtigten Ziel, erlassen, die die Politik der Gemeinschaft mehr als notwendig behinderten.

In Anbetracht dieser Grundsätze müsse festgestellt werden, daß die Verordnungen des irischen Fischereiministers vom 16. Februar 1977 mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar seien, weil sie diskriminierende Wirkung hätten und bei objektiver Betrachtung keine vernünftigen Erhaltungsmaßnahmen seien. Außerdem beeinträchtigten sie den Fortgang der Fischereiverhandlungen zwischen der Gemeinschaft und dritten Ländern.

Die *Regierung des Königreichs der Niederlande* vertritt die Auffassung, die irischen Maßnahmen stellten ein Grundprinzip der gemeinsamen Fischereipolitik und damit diese Politik selbst in Frage. Sie weist ferner darauf hin, daß niederländische Fischer ein unmittelbares Interesse am gleichen Zugang zu den Fanggründen und zur Fischerei in den Gewässern hätten, auf die die irischen Maßnahmen Anwendung fänden, und daß diese Maßnahmen ihnen einen beträchtlichen Schaden zufügten.

Die *irische Regierung* betont, die Fischbestände in den Seegebieten um Irland seien in einem solchen Maße erschöpft, daß bestimmte Arten gefährdet seien und nur durch die sofortige Einführung angemessener Kontrollmaßnahmen gerettet werden könnten. Die Unfähigkeit der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, sich über ständige oder auch nur über Übergangsmaßnahmen zu einigen, habe es um so erforderlicher gemacht, sofortige Übergangsmaßnahmen zum Schutz der Fischbestände zu treffen. Es sei jedoch im Grundsatz über eine Anzahl von Zielen Einigkeit erzielt worden, die die Grundlage für die Gemeinschaftspolitik hinsichtlich der Bewirtschaftung und Erhaltung der Fischereiressourcen in der Zukunft bilden sollten, insbesondere über die dringende Notwendigkeit, die Fischereitätigkeit in den Seegebieten zu beschränken, auf die sich die irischen Verordnungen bezögen, und über die Berücksichtigung der besonderen Probleme der irischen Fischwirtschaft.

Das Recht Irlands, Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, werde in der Ratsverordnung Nr. 350/77 vom 8. Februar 1977 ausdrücklich anerkannt.

Ähnliche Beschränkungen, wie sie in den fraglichen Maßnahmen enthalten seien, seien bereits früher von Irland und den Nordseestaaten verhängt und von der Kommission für die Erhaltung der Fischbestände innerhalb der Zwölf-Meilen-Zone vorgeschlagen worden. Sie trügen wirksam zur Erhaltung der Fischbestände sowohl innerhalb als auch außerhalb dieser Zone bei. Sie seien nicht diskriminierend. Auch seien sie weder willkürlich noch unvernünftig, unwirksam oder unangemessen. Es sei nicht nachgewiesen, daß irgendwelche Verhandlungen der Gemeinschaft mit Drittstaaten durch diese Maßnahmen beeinträchtigt worden seien oder beeinträchtigt werden könnten.

B — Die diskriminierenden Wirkungen der irischen Maßnahmen

Die *Kommission* weist zunächst auf Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 hin, der wie folgt lautet:

„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 Absatz 1 genanten Gewässern."

a) Das Vorbringen der irischen Regierung, diese Vorschrift finde auf Meeresgebiete keine Anwendung, die nach Erlaß der Verordnung unter irische Souveränität oder Hoheitsgewalt gelangt seien, beinhalte die Behauptung, daß sie auf Meeresgebiete innerhalb der 200-Meilen-Zone, die alle Mitgliedstaaten vereinbarungsgemäß mit Wirkung vom 1. Januar 1977 beansprucht hätten, aber außerhalb der Zone, die bereits im Januar 1976 der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterlegen habe, keine Anwendung finde.

Für diese überraschende Behauptung sei keine Begründung und kein Beleg beigebracht worden.

Eine solche Behauptung sei bisher niemals, weder von Irland noch namens irgendeines anderen Mitgliedstaats aufgestellt worden. Sie sei offenkundig unvereinbar mit der Entschließung von Den Haag.

Die Behauptung sei auch mit dem Wortlaut des Artikels 2 der Verordnung Nr. 101/76 unvereinbar: Absatz 1 beziehe sich auf die Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten „in den ihrer Oberhoheit oder ihrer Gerichtsbarkeit unterliegenden Meeresgewässern". Nach Absatz 3 sind „Meeresgewässer im Sinne dieses Artikels ... alle Gewässer, die in den geltenden Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten als solche bezeichnet werden", ohne daß in irgendeiner Weise angedeutet würde, daß diese Bestimmung auf die 200-Meilen-Zone keine Anwendung fände, die im Januar 1976 bereits international erörtert worden sei.

Die Behauptung sei außerdem mit den Artikeln 100 bis 103 der Beitrittsakte unvereinbar.

Es wäre widersinnig, fänden die Grundbestimmungen der Verordnung über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft der Gemeinschaft nur auf einen kleinen Teil der der Hoheitsgewalt der Gemeinschaft unterliegenden Meeresgewässer Anwendung. Ebenso widersinnig wäre es, würden die Anforderungen der Verordnung Nr. 101/76 nur innerhalb der herkömmlichen engen Küstengewässer gelten und keinerlei innerhalb der 200-Meilen-Zone anwendbare Gemeinschaftsvorschriften bestehen. Im Vorbringen der irischen Regierung sei die Behauptung enthalten, Artikel 4 der Verordnung Nr. 101/76 ermächtige den Rat nicht, Erhaltungsmaßnahmen für Gewässer außerhalb der alten Zwölf-Meilen-Zone zu erlassen.

Dieses Vorbringen sei auch mit mehreren Verordnungen des Rates zur Festlegung bestimmter Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen gegenüber Schiffen, die die Flagge bestimmter Drittstaaten führen, unvereinbar. Diese Verordnungen stellten die „Fischereizonen der Mitgliedstaaten, die sich 200 Seemeilen weit vor der Nordsee- und Atlantikküste erstrecken und für die die gemeinschaftliche Fischereiregelung gilt", offenkundig den Meeresgewässern gleich, die der Souveränität oder Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterlägen.

Der Gerichtshof solle das Vorbringen der irischen Regierung ausdrücklich zurückweisen.

b) Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 verbiete nicht nur die ausdrückliche oder offene Diskriminierung. Um die tatsächlichen Auswirkungen der irischen Maßnahmen zu beurteilen, könne eine Reihe von Kriterien angewandt werden.

— Als erstes sei das Verhältnis der Anzahl der Schiffe der verschiedenen Mitgliedstaaten, denen der Fischfang innerhalb der fraglichen Zone verboten sei, zur Gesamtzahl ihrer Seefischereifahrzeuge festzustellen. Dieses Verhältnis ergebe sich aus der folgenden Tabelle:

Mitgliedstaat	Gesamtzahl der Küsten- und Hochseefischereifahrzeuge	Davon über 33 m registrierte Länge und über 1 100 b.h.p. (1)	%
Irland	1 100	2	0,18
Frankreich	3 905	160	4
Niederlande	544	94	17,2
Vereinigtes Königreich	2 520	276	10,6

(1) brake horse power.

Diese Tabelle zeige deutlich die diskriminierende Art der streitbefangenen Maßnahmen.

— Als zweites sei festzustellen, ob das Verbot, das auf ein großes Gebiet des offenen Atlantiks Anwendung finde, das zum größten Teil Irland erheblich näher liege als Häfen in anderen Mitgliedstaaten, auf in anderen Mitgliedstaaten beheimatete Schiffe eine unterschiedliche Wirkung habe.
Da kleinere Schiffe praktisch weniger in der Lage seien, bei schlechtem Wetter zum Fischfang regelmäßig große Entfernungen zurückzulegen oder für längere Zeit auf See zu bleiben, hätten die irischen Maßnahmen offenkundig eine diskriminierende Wirkung, wenn diese auch nicht ohne weiteres mengenmäßig erfaßbar sei.

— Als drittes sei festzustellen, in welchem Umfang Schiffe aus anderen Mitgliedstaaten, die die irischen größenmäßigen Begrenzungen überschritten, bis jetzt regelmäßig in dem Gebiet, auf das die Verordnungen Anwendung fänden, dem Fischfang nachgegangen seien. Die erreichbaren Angaben seien in der folgenden Tabelle dargestellt:

Mitgliedstaat	Gesamtzahl der Fischereifahrzeuge, die normalerweise in den von den irischen Maßnahmen betroffenen Gewässern tätig sind	Davon über 33 m registrierte Länge und über 1 100 b.h.p.	%
Irland	1 100	1	0,19
Frankreich	407	101	24,8
Niederlande	57	57	100
Vereinigtes Königreich	26	—	—

Hier sei die diskriminierende Wirkung noch offenkundiger.

c) Es treffe nicht zu, daß der Erlaß jedweder Maßnahmen unvermeidlich die Fischwirtschaft eines oder mehrerer Mitgliedstaaten härter treffe als die anderer Mitgliedstaaten. Nach Maßgabe der erheblichen biologischen Daten sei das völlige Verbot des Fischfangs in bestimmten Gebieten oder zu bestimmten Zeiten, das völlige Verbot des Fanges gewisser Fischarten, das Verbot bestimmter Fangmethoden oder Fanggeräte oder das Verbot des Gebrauches von engmaschigen Netzen normalerweise in seinen Auswirkungen nicht diskriminierend. Ebensowenig sei ein System von Fischereiplänen, wie es die irischen Behörden zu einem bestimmten Zeitpunkt anzunehmen bereit gewesen seien, diskriminierend. Nach dem Gemeinschaftsrecht seien die irischen Behörden verpflichtet gewesen, zur Erreichung berechtigter biologischer Ziele Maßnahmen zu ergreifen, die so wenig beschränkend und diskriminierend wie möglich seien. Das Verbot jeglichen Fischfangs in bestimmten Gebieten oder zu bestimmten Jahreszeiten sei mit einer beschränkten Zahl von Fischereikontrollfahrzeugen leichter durchzusetzen als die streitigen Maßnahmen, die große Schiffe in einem sehr großen Meeresgebiet berührten.

d) Größe und Maschinenstärke allein stünden ohne das Hinzutreten weiterer Umstände nicht unmittelbar im Verhältnis zur gesamten zulässigen Fangmenge oder zur gesamten Fangtätigkeit und könnten somit keine objektiven Kriterien für Erhaltungsmaßnahmen sein. Die irischen Maßnahmen seien ihrem Wesen nach diskriminierend: Sie behandelten ungleiche Sachverhalte gleich.

e) Selbst wenn man unterstelle, daß eine Beschränkung der Größe und der Machinenstärke die einzige mögliche Art eines wirksamen Handelns gewesen sei, und selbst wenn eine solche Beschränkung objektiv als Erhaltungsmaßnahme angesehen werden könnte, so seien doch die in den fraglichen Maßnahmen gewählten Grenzen im Ergebnis über das Erforderliche hinaus diskriminierend.

f) Die irischen Behörden hätten keine Schätzung darüber vorgelegt, in welchem Umfang die Fangmenge als Ergebnis der fraglichen Maßnahmen gekürzt werden solle, noch irgendwelche Beweise dafür, daß die Verhinderung des gesamten Fischfangs großer Schiffe notwendig gewesen sei. Das einzige von den irischen Maßnahmen erreichte Ziel sei der Ausschluß großer ausländischer Schiffe. Eine gewisse Beschränkung der Zahl dieser Schiffe hätte zulässig sein können, wenn der Gesamtfischfang der kleinen Schiffe ebenfalls geregelt worden wäre.

g) Ohne Zweifel hätte Irland Maßnahmen ergreifen können, die noch diskriminierender als die streitigen Maßnahmen gewesen wären. Dieser Umstand beweise jedoch nicht, daß die getroffenen Maßnahmen in ihren Auswirkungen nicht diskriminierend seien.

h) Die fraglichen Maßnahmen enthielten keinen Anhaltspunkt dafür, daß sie Übergangsmaßnahmen seien; dies sei auch niemals öffentlich bekanntgegeben worden. Jedenfalls werde eine diskriminierende Maßnahme nicht dadurch rechtmäßig, daß man sie eine Übergangsmaßnahme nenne. Wären die irischen Maßnahmen echte Erhaltungsmaßnahmen, so wären sie ihrer Natur nach nicht kurzfristig.

Nach Ansicht der *Regierung des Königreichs der Niederlande* ist der für alle Gemeinschaftsfischer gleiche Zugang zu den Fanggründen und zur Fischerei sowohl ein Beispiel für den im EWG-Vertrag enthaltenen Grundsatz der Nichtdis-

kriminierung als auch eine der Grundlagen der gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft. Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 101/76 des Rates sei unmittelbar aus Artikel 7 des Vertrages abgeleitet. Die Begründungserwägungen zur Verordnung stellten klar, daß die Fischer der Gemeinschaft in den der Souveränität oder Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterliegenden Meeresgewässern gleichen Zugang zu den Fanggründen und deren Nutzung haben müßten. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere nach dem Urteil vom 23. Januar 1975 (Rechtssache 51/74, Van der Hulst/Produktschap voor Siergewassen, Slg. 1975, 79) müsse eine nationale Maßnahme auch am Diskriminierungsverbot geprüft werden.

Dem Vorbringen der irischen Regierung, das auf die formell objektive Natur der fraglichen Maßnahmen gestützt sei, müsse mit der Feststellung entgegengetreten werden, daß der wesentliche Punkt die Auswirkungen dieser Maßnahmen seien. Nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 „dürfen die Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten für die Ausübung der Fischerei zu keiner unterschiedlichen Behandlung anderer Mitgliedstaaten führen". Die fraglichen Maßnahmen müßten deshalb nach ihrem tatsächlichen Ergebnis, nicht nur nach ihrer formellen Darstellung gewürdigt werden.

Die Würdigung des materiellen Ergebnisses der irischen Maßnahmen durch die Kommission sei ausschlaggebend. Besonders wertvoll seien die Aussagen über das Verhältnis der Zahl derjenigen Fischereifahrzeuge der anderen Mitgliedstaaten, die von den irischen Maßnahmen berührt würden, zur Gesamtzahl ihrer üblicherweise in den betroffenen Gewässern tätigen Schiffe.

Die *irische Regierung* bezweifelt, daß Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 im vorliegenden Fall anwendbar sei, und bestreitet, daß die Verordnungen des Fischereiministers vom 16. Februar 1977 diskriminierend seien.

a) Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76 vom 19. Januar 1976 wirke sich nur auf die zur Zeit des Erlasses der Verordnung der Souveränität oder der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterliegenden Meeresgewässer aus und beziehe sich nicht auf Gewässer, die erst später unter die Souveränität oder die Hoheitsgewalt Irlands gefallen seien.

Im Hinblick auf Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 101/76 dürfe man nicht übersehen, daß die Meeresgewässer, auf die sich die irischen Maßnahmen bezögen, in den geltenden Rechtsvorschriften Irlands bis zum Erlaß der Maritime Jurisdiction (Exclusive Fishery Limits) Order 1976 (Statutory Instrument Nr. 320/76), die erst seit dem 1. Januar 1977 anwendbar sei, nicht „als solche bezeichnet" worden seien.

Die Verordnung Nr. 101/76 habe die Verordnung Nr. 2141/70 ersetzt. In ihr sei die durch den Beitritt der neuen Mitgliedstaaten veränderte Lage berücksichtigt und angegeben worden, daß bei Anwendung dieser neuen Verordnung den Abweichungen, die in den Artikeln 100 bis 103 der Beitrittsakte vorgesehen seien, Rechnung zu tragen sei. Die Gesamtsituation in bezug auf die Meeresgewässer der Mitgliedstaaten und die Kontrolle der Fangtätigkeit in diesen Gewässern habe sich mit der Annahme der Entschließung von Den Haag und der Ausdehnung der Fischereizonen der Mitgliedstaaten, zu denen Irland gehöre, auf 200 Meilen grundlegend geändert. Diese Lage hätte offenkundig nach einer Änderung der Rechtsvorschriften verlangt, wenn beabsichtigt gewesen wäre, die Beschränkungen der Verordnung Nr. 101/76 und der früheren Verordnung Nr. 2141/70 auf die wesentlich ausgedehnteren Meeresgebiete, die nunmehr unter die Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten gelangten, anwendbar zu machen.

b) Die drei statistischen Untersuchungen, auf die sich die Kommission stütze, um die diskriminierende Natur der irischen Maßnahmen nachzuweisen, seien willkürlich und ohne rechtliche Grundlage.

c) Die Kommission habe nicht dargetan, daß die irischen Maßnahmen mit Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76 unvereinbar seien. Artikel 7 des Vertrages verbiete „jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit"; selbst dieses Verbot gelte nur „unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrages" und „in seinem Anwendungsbereich". Die irischen Maßnahmen stellten keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar und seien nicht allein deswegen als diskriminierend zu betrachten, weil sie sich auf den Fischfang bestimmter Mitgliedstaaten stärker auswirkten als auf den Fischfang anderer Mitgliedstaaten einschließlich Irlands.

Irland sei nach Gemeinschaftsrecht berechtigt, Erhaltungsmaßnahmen für die seiner Kontrolle unterliegenden Meeresgewässer zu treffen. Jedwede Maßnahme habe unausweichlich auf die Fischwirtschaft eines oder mehrerer Mitgliedstaaten stärkere Auswirkungen als auf die anderer Mitgliedstaaten. Die angegriffenen Maßnahmen seien unterschiedslos auf alle Mitgliedstaaten anwendbar und stellten folglich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes keine vom Gemeinschaftsrecht verbotene Diskriminierung dar. Ihre Anwendung unterscheide nicht zwischen den Schiffen der verschiedenen Mitgliedstaten; der Zugang zu den irischen Fanggründen und zur Fischerei in den irischen Gewässern sei für die Fischereifahrzeuge aller Mitgliedstaaten der gleiche.

d) Es treffe zu, daß sich die irischen Maßnahmen, die Fischereifahrzeuge jenseits einer bestimmten Größe und Maschinenstärke aus den fraglichen Meeresgebieten ausschlössen, auf Mitgliedstaaten mit Fischereiflotten, die zu einem wesentlichen Teil aus großen Schiffen bestünden, wesentlich stärker auswirkten als auf Irland selbst, dessen Fischereiflotte sich nahezu vollständig innerhalb der von den Verordnungen vorgesehenen Grenzen bewege. Es werde auch nicht bestritten, daß die irischen Erhaltungsmaßnahmen, wie jede beliebige andere Erhaltungsmaßnahme, kurzfristig eine wesentliche Kürzung des Fangs der Fischereiflotten aus den von den Maßnahmen am meisten betroffenen Ländern in irischen Gewässern erreichen sollten. Keine dieser Erwägungen führe jedoch dazu, daß die irischen Maßnahmen im verbotenen Sinne diskriminierend oder aus einem anderen Grund unwirksam seien.

e) Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebe sich, daß die Auswirkungen des Rechts der Einzelstaaten auf einen oder mehrere Mitgliedstaaten zu Recht härter sein könnten als auf andere, wenn alle einschlägigen Erwägungen berücksichtigt würden. Im vorliegenden Falle müßten alle einschlägigen Umstände berücksichtigt werden, einschließlich des Erfordernisses der besonderen Unterstützung für die irische Fischwirtschaft, das in mehreren Dokumenten der Kommission selbst anerkannt worden sei. In einer solchen Lage sollten besondere Unterstützungsmaßnahmen nicht als Diskriminierung zugunsten eines Mitgliedstaates und zu Lasten aller anderen betrachtet werden, sondern als Anerkenntnis der besonderen Bedürfnisse eines Mitgliedstaates, um ihn schließlich in der Entwicklung eines bestimmten Wirtschaftszweigs auf die gleiche Grundlage wie seine Partner zu stellen.

f) Der Erlaß von Erhaltungsmaßnahmen sei dringend notwendig gewesen. In Ermangelung von Gemeinschaftsmaßnahmen sei es unumgänglich gewesen,

daß Irland einseitige Maßnahmen ergriffen habe, um die Fischbestände in den seiner Hoheitsgewalt unterliegenden Meeresgewässern zu erhalten. Die ergriffenen Maßnahmen sollten dieses Ziel nur als Übergangsmaßnahmen erreichen; für diesen Zweck seien sie angemessen gewesen. Es sei nicht gezeigt worden, daß Irland einseitig andere Maßnahmen hätte ergreifen können, die während des gleichen Zeitraums hätten erfolgreich angewandt werden können und die das gleiche Ziel, die Erhaltung der Fischbestände, erreicht hätten, ohne wegen einer angeblichen Ungleichbehandlung kritisiert zu werden.

g) Ein vollständiges Fangverbot hätte wesentlich drastischere Auswirkungen auf die gesamte Fischwirtschaft gehabt als die fraglichen Maßnahmen. Es wäre über das für die Zwecke der Erhaltung vernünftigerweise Erforderliche hinausgegangen.

h) Es sei nicht gezeigt worden, daß die Maßnahmen in irgendeiner Weise außer Verhältnis zu den berechtigten und erstrebten Zielen stünden.

i) Die registrierte Bruttotonnage der gesamten irischen Fischereiflotte sei im Vergleich zu der der Fischereiflotten anderer Mitgliedstaaten minimal. Das gleiche gelte im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten für den Anteil Irlands am Fischfang in den den irischen Maßnahmen unterliegenden Meeresgewässern und für seinen Bruttofischfang. Die irische Fischereiflotte stelle, selbst wenn sie unter voller Ausschöpfung ihrer Kapazitäten fischte, nicht die geringste Bedrohung für die Fischbestände in den Gewässern dar, in denen sie tätig werde.

Im übrigen sei die Fischwirtschaft für Irland sowohl hinsichtlich der Beschäftigungszahlen als auch hinsichtlich ihres Beitrags zur irischen Wirtschaft von wesentlicher Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund müßten die irischen Maßnahmen gewürdigt werden; die Anfechtung wegen angeblicher Diskriminierung müsse im Lichte der zugestandenen dringenden Notwendigkeit von Erhaltungsmaßnahmen und von Unterstützungsmaßnahmen für die Entwicklung der irischen Fischwirtschaft gesehen werden.

C — Zur Frage, ob die streitigen Maßnahmen Erhaltungsmaßnahmen sind

Die *Kommission* bestreitet nicht, daß die irischen Maßnahmen gerade aufgrund ihrer diskriminierenden Auswirkungen kurzfristig zu einer Verminderung des Fischfangs in dem Gebiet führen könnten, auf das sie Anwendung finden. Dennoch seien sie objektiv nicht als Erhaltungsmaßnahmen im wahren Sinne dieses Ausdrucks anzusehen.

a) Die Einführung von Erhaltungsmaßnahmen bestehe darin, die rationelle Nutzung von erneuerungsfähigen Naturressourcen, mit anderen Worten die optimale Nutzung, sicherzustellen. Demgemäß müsse der Abfischungssatz für jede Art durch die Regelung der Fangmenge und durch die Kontrolle der Fischereitätigkeit oder der Fangmethoden, die möglicherweise die Vermehrung oder die Nahrungssuche behindern oder das Ökosystem des Meeres verletzen könnten, begrenzt werden. Das bedeute oder könne bedeuten, daß die Zahl der Fischereifahrzeuge, die zugelassenen Fanggebiete, die Fangzeiten, die Größe der Netze und die Art der verwandten Ausrüstung sowie die Größe der Fische, die gefangen werden dürften, geregelt würden. Der Zweck all dieser Maßnahmen sei es, den Gesamtfang innerhalb der äußersten zulässigen Grenzen zu halten, wobei die „gesamte zulässige Fangmenge" nach Quoten oder nach einem anderen System zwischen den interessierten Parteien aufgeteilt wird, um die angemessene Vermehrung und Auffüllung der Bestände sicherzustellen.

Eine echte Politik zur Erhaltung der Meeresschätze könne nur in einer Verbindung verschiedener Maßnahmen bestehen, die insbesondere Beschränkungen für den Fang einzelner Arten, für Fanggebiete, Fangzeiten, Fangmethoden und Fanggeräte umfassen könnten. Die „Schiffsgröße" könne nicht als isoliertes Merkmal benützt werden. Sie müsse unbedingt in eine allgemeine Beschränkung der Fangtätigkeit eingebettet werden.

b) Eine Maßnahme, welche der kleine Fischereifahrzeuge einsetzenden örtlichen Küstenfischerei Vorzugsrechte für den Fischfang in einem bestimmten Gebiet einräume, könne im Lichte der gemeinschaftlichen Fischereipolitik je nach den Umständen gerechtfertigt sein; sie stelle aber nicht in erster Linie oder gar ausschließlich eine Maßnahme zur Erhaltung der örtlichen Fischbestände dar. Es sei nicht in sich eine Erhaltungsmaßnahme, in einem bestimmten Gebiet den Fischfang bestimmten Booten oder Bootsklassen vorzubehalten.

Die irischen Maßnahmen verböten jeden Fischfang durch große Fischereifahrzeuge für alle Arten, selbst solche, bei denen Erhaltungsmaßnahmen nicht erforderlich seien, in einem sehr großen Seegebiet, das sich nicht mit dem Lebensraum bestimmter Fischbestände decke, während des ganzen Jahres, für einen unbeschränkten Zeitraum, ungeachtet der Fangmethoden oder der Ausrüstung. Sie beschränkten weder die Gesamtmenge gefangenen Fisches noch die Gesamtzahl der Fischereifahrzeuge noch die Gesamtfangzeit noch die Maschenweite, die Ausrüstung oder die eingesetzten Fanggeräte. Sie beschränkten weder die Gesamtfangmenge noch den Umfang der Fischereitätigkeit in den von ihnen betroffenen Gebieten; sie hinderten lediglich große Schiffe daran, sich an dieser Fangtätigkeit zu beteiligen. Sie verhinderten den Fischfang weder in Laichgründen noch in Wiederbesetzungsgebieten noch schützten sie verletzliche Gebiete vor dem Fischfang mit schädlichen Methoden.

c) Die Bezugnahme der irischen Regierung auf die Verordnungen Nrn. 194/77 und 746/77 liege neben der Sache. Diese Verordnungen sähen im Hinblick auf Schife aus den betreffenden Drittländern Größenbeschränkungen vor, die von den in den irischen Maßnahmen enthaltenen vollkommen verschieden seien; es bestehe kein Grund, zu sagen, daß sie in erster Linie oder ausschließlich Erhaltungsmaßnahmen seien. Die Verordnung Nr. 194/77 schließe lediglich Fabrikschiffe aus, wogegen die irischen Maßnahmen den gesamten Fischfang aller Arten durch große Schiffe verböten.

d) Gewisse Empfehlungen der Kommission für die Fischerei im Nordost-Atlantik sowie die Vorschläge der Kommission vom 20. Dezember 1976 und vom 14. Januar 1977 enthielten freilich ebenfalls Beschränkungen der Schiffsgrößen. Sie sollten jedoch nur bestimmte Gebiete schützen, in denen sich besonders verletzliche Ökosysteme befänden. Es sei überflüssig und völlig unangemessen, solche Beschränkungen für ein großes Gebiet der offenen See einzuführen. Eine Maßnahme, die zu geringeren Fängen in einem Teil der Gemeinschaftsgewässer führe, sei vom Gesichtspunkt der Gemeinschaft aus nicht unbedingt eine wirksame Erhaltungsmaßnahme. Sie könne insbesondere einen verstärkten Fischfang in anderen Teilen der Gemeinschaftsgewässer zur Folge haben. Das könne wiederum einseitige Maßnahmen anderer Mitgliedstaaten herausfordern. Eine vernünftige, wissenschaftlich ausgerichtete gemeinschaftliche Erhaltungspolitik dürfe sich nur mit dem gesamten der Hoheitsgewalt der Gemeinschaft unterliegenden Gebiet befassen.

e) Es werde weder bestritten, daß ein großes Fischereifahrzeug mit starkem Motor unter gleichen Voraussetzungen mehr Fisch fangen könne als ein kleineres und schwächeres Boot noch daß eine echte Erhaltungsmaßnahme die Zahl der Fischereifahrzeuge in einem bestimmten Gebiet angemessen beschränken könne. All dies rechtfertige jedoch in keiner Weise ein umfassendes Fangverbot für große Schiffe, während kleineren Booten keinerlei Beschränkungen hinsichtlich ihrer Zahl, hinsichtlich des Ortes und der Zeit des Fischfangs oder der Arten gefangenen Fischs oder hinsichtlich der Ausrüstung oder der verwandten Methoden auferlegt würden.

f) Eine Gemeinschaftsverordnung könne zulässigerweise Ziele der Sozial-, Wirtschafts- und Regionalpolitik fördern. Nationale Erhaltungsmaßnahmen seien definitionsgemäß mit solchen Zielen nicht befaßt, wenn sie nicht Gefahr laufen wollten, keine Erhaltungsmaßnahmen mehr zu sein, diskriminierend zu werden oder zu weit zu gehen. Das sei bei den irischen Maßnahmen der Fall. Schlichte Beschränkungen der Schiffsgröße oder andere Bestimmungen, die der örtlichen Küstenfischerei Vorzugsrechte einräumten, könnten in Gemeinschaftsverordnungen, die der Rat in Übereinstimmung mit dem Vertrag erlasse, rechtmäßig sein, seien es aber nicht notwendig, wenn sie als nationale Maßnahmen aufgrund von Befugnissen erlassen würden, die den Mitgliedtaaten allein den Erlaß beschränkter, nicht diskriminierender Erhaltungsmaßnahmen gestatteten.

g) Die in den Jahren 1952, 1959 und 1960 erlassenen irischen Rechtsvorschriften seien vor dem Beitritt Irlands zur Gemeinschaft ergangen und nicht notwendig als Erhaltungsmaßnahmen anzusehen, sondern eher als Maßnahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Sie hätten nur in Grenzen Anwendung gefunden, die erheblich enger gewesen seien als die in den fraglichen Maßnahmen vorgesehenen.

h) Die irischen Maßnahmen bezögen sich auf ein Gebiet, das nur durch Verweisung auf Breiten- und Längengrade beschrieben sei, die in sich ohne biologische oder ökologische Bedeutung seien. Das fragliche Gebiet sei sehr ausgedehnt, es überschreite noch bei weitem die 50-Meilen-Exklusiv-Küstenzone, die die irische Regierung beanspruche.

i) Offenkundig gingen die irischen Maßnahmen weiter, als es zum Schutz der Bestände derjenigen Fischsorten, die zu erhalten und vor Überfischung zu schützen die irische Regierung zu Recht bemüht sei, angemessen, nötig oder erforderlich sei. Die Mitgliedstaaten seien nach Gemeinschaftsrecht verpflichtet, nationale Maßnahmen, die sie zur Erhaltung der Fischbestände oder zu anderen rechtmäßigen Zwecken ergreifen dürften, auf das zur Erreichung des angestrebten Zieles erforderliche Mindestmaß zu beschränken, um das Funktionieren der Gemeinschaftspolitik so wenig wie möglich zu beeinträchtigen. Die irischen Maßnahmen seien willkürlich und weitreichend, sowohl geographisch als auch in ihren Auswirkungen auf das Funktionieren der Gemeinschaft. Sie hinderten eine große Zahl von in der Gemeinschaft registrierten Fischereifahrzeugen am Fang jeder Art von Fisch, selbst solcher Arten, die keiner Erhaltungsmaßnahmen bedürften, und das in einem sehr großen Meeresgebiet während des ganzen Jahres und für eine unbeschränkte Zeitdauer.

j) Die irischen Maßnahmen könnten objektiv nicht als Erhaltungsmaßnahmen betrachtet werden und stimmten folglich mit dem von den Verordnungen Nr. 100/76 und 101/76 errichteten System nicht überein, selbst wenn sie mit

Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76 vereinbar sein sollten.

Die *Regierung des Königreichs der Niederlande* ist ebenfalls der Meinung, die irischen Maßnahmen könnten vernünftigerweise nicht als für die Erhaltung der Fischbestände geeignet und erforderlich betrachtet werden, und sei es nur aus dem Grund, daß die Beschränkungen in keiner Weise bestimmt seien. Die Auflistung von Arten, Fanggebieten, Fangzeiten, Fangmethoden und Fanggeräten sei in Artikel 4 der Verordnung Nr. 101/76 erwähnt und jedenfalls in von internationalen Fischereiorganisationen getroffenen Erhaltungsmaßnahmen üblich.

Blieben die irischen Maßnahmen in Kraft, so würden sie eine Entwicklung hin zu kleineren Schiffen mit schwächeren Maschinen auslösen. Sie verlören dann einen Großteil ihrer Erhaltungswirkung. Eine solche Tendenz würde im übrigen die rationelle Entwicklung der Fischwirtschaft, die als Ziel in der Verordnung Nr. 101/76 erwähnt sei, hindern.

Die *irische Regierung* hält das Vorbringen, die angefochtenen Verordnungen seien keine echten Erhaltungsmaßnahmen, für unbegründet.

a) Es sei unbestritten, daß die kritische Lage der Fischbestände mit dem Aufkommen von großen und starken Fischereifahrzeugen in der Nachkriegszeit zusammengetroffen sei. Die Fähigkeit dieser Fahrzeuge, während längerer Zeiten in den Fanggründen zu verweilen, ihre überlegene Maschinenstärke, die sie in die Lage versetze, Fischschwärme zu verfolgen und in Kontakt mit ihnen zu bleiben, und ihre Fähigkeit, größere und schwerere Fanggeräte zu benützen, gäben ihnen die Möglichkeit, die Fischbestände in unverhältnismäßig größerem Umfang anzugreifen als kleinere und schwächere Schiffe. Die Bedeutung des Ausschlusses größerer Fischereifahrzeuge aus den Fanggründen, in denen dringende Erhaltungsmaßnahmen erforderlich seien, könne nicht ernsthaft bestritten werden.

b) Diese Bedeutung habe die Kommission selbst in ihren dem Rat im Dezember 1976 und im Januar 1977 vorgelegten Verordnungsvorschlägen anerkannt. Man köne nicht zugestehen, daß eine Maßnahme, die innerhalb der Zwölf-Meilen-Grenze eine gültige und wirksame Erhaltungsmaßnahme sei, es jenseits dieser Grenze nicht mehr sei.

c) In den verbundenen Rechtssachen 3, 4 und 6/76 (Kramer) sei der Gerichtshof mit Fangbeschränkungen oder -verboten befaßt gewesen, die die Kommission für die Fischerei im Nordost-Atlantik im Hinblick auf Fischereifahrzeuge von mehr als 50 BRT mit einer Maschinenstärke von mehr als 300 PS ausgesprochen habe.

d) Im übrigen habe die Verordnung des Rates Nr. 194/77 vom 28. Januar 1977 zur Festlegung bestimmter Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen gegenüber Schiffen, die die Flagge Polens, der DDR oder der UdSSR führen (ABl. L 25, S. 46), die Ausübung der Fischereitätigkeit durch Schiffe dieser Länder von einer Genehmigung und die Anzahl der Genehmigungen auf der Grundlage der Tragfähigkeit der Fischereifahrzeuge dieser Staaten bestimmt. Ähnliche Bestimmungen enthalte die Verordnung Nr. 746/77 des Rates vom 5. April 1977 zur Festlegung von Übergangsmaßnahmen für Spanien, Finnland und Portugal (ABl. L 90, S. 8). Der Rat habe somit die Notwendigkeit anerkannt, im Interesse der Erhaltung der Fischbestände den Zugang großer Fischereifahrzeuge in den genannten Meeresgebieten drastisch zu beschränken.

e) Die Verhängung von Beschränkungen, die den in den fraglichen Verordnungen vorgesehenen ähnlich seien, sei im irischen Recht keine neue Entwicklung. Das zeigten die Gesetze aus den Jahren 1952, 1959, 1960 und 1976.

f) Das Vorbringen, die fraglichen Maßnahmen seien im Verhältnis zu den Meeresgebieten, auf die sie sich erstreckten, willkürlich und unvernünftig, sei unannehmbar. Die angegebenen Gebiete entsprächen von der Gemeinschaft anerkannten Unterzonen. Sie berücksichtigten die Meeresgewässer anderer Mitgliedstaaten und erleichterten sowohl die Vollstreckung als auch die Beachtung der Verordnungen.

g) Irland behaupte nicht, daß die gesamten von den irischen Maßnahmen erfaßten Meeresgebiete ein besonders verletztliches Ökosystem oder einen einzigen Laichgrund darstellten; dies sei auch nicht notwendig, um die im Interesse der Erhaltung ergriffenen Maßnahmen zu rechtfertigen. Irland erkenne die Logik nicht an, Erhaltungsmaßnahmen ausschließlich auf Gebiete anzuwenden, die als Laichgründe erkannt worden seien.

h) Irland sei berechtigt gewesen, die allgemeine gemeinschaftliche Fischereipolitik zu berücksichtigen und sich für Maßnahmen zu entscheiden, die es der irischen Fischwirtschaft erlaubten, sich weiterhin um erhöhte jährliche Fänge zu bemühen. Aufgrund des äußerst geringen Anteils, den die irischen Fischer am Jahreskontingent an zulässigen Fängen in den von den irischen Verordnungen betroffenen Meeresgebieten hätten, könne diese Politik in voller Übereinstimmung mit der allgemeinen Politik der Erhaltung der Fischbestände und ihrer Bewahrung vor der Erschöpfung verfolgt werden.

i) Die irischen Maßnahmen seien ihrer Natur nach kurzfristige Übergangsmaßnahmen, insbesondere im Hinblick auf die Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane, in naher Zukunft ständige Erhaltungsmaßnahmen zu treffen. Als Übergangsmaßnahmen seien sie in der Zwischenzeit geeignet, eine allgemeine und bedeutsame Einschränkung der Fischereitätigkeit in den betroffenen Meeresgebieten zu erreichen.

D — Die Auswirkungen der irischen Maßnahmen auf die auswärtigen Verhandlungen

Die *Kommision* weist darauf hin, daß das Urteil des Gerichtshofes vom 14. Juli 1976 (Rechtssache Kramer) zwei Grundsätze aufstelle. Zum einen seien die Mitgliedstaaten gehalten, keine Verpflichtungen zu übernehmen, welche die Gemeinschaft bei der Ausführung der ihr in Artikel 102 der Beitrittsakte übertragenen Aufgabe behindern könnten, und zum anderen seien sie zu gemeinsamem Vorgehen im Rahmen der internationalen Fischereiverhandlungen verpflichtet. Die irischen Maßnahmen hätten so erhebliche Auswirkungen, daß sie diese beiden Pflichten verletzten, da sie die Verhandlungen der Gemeinschaft, die für die Übernahme internationaler Verpflichtungen zur Erhaltung der Meeresschätze zuständig sei, mit dritten Ländern erheblich behinderten.

a) Die irische Regierung und die anderen Mitgliedstaaten seien im Europäischen Rat in Den Haag am 30. Oktober 1977 übereingekommen, die Kommission zu Verhandlungen über Fischereiübereinkommen mit Drittstaaten zu ermächtigen. Eine einmal gemeinsam übertragene Befugnis könne nicht einseitig insgesamt oder für einen wesentlichen Teil zurückgezogen werden.

b) Der Rat habe zu der Zeit, als er der Kommission das Verhandlungsmandat übertragen habe, gewußt, daß die in-

nergemeinschaftliche Fischereiregelung noch nicht vollständig zustande gekommen war und daß sie parallel zu der Regelung gegenüber Drittländern verwirklicht werden würde. Der Rat habe die Nachteile, die sich bei den Verhandlungen mit dritten Ländern aus dem Vorliegen bestimmter nationaler Erhaltungsmaßnahmen ergeben könnten, nichtsdestoweniger nur insoweit in Kauf genommen, als sie wirkliche, auf das notwendige Maß beschränkte Erhaltungsmaßnahmen darstellten. Einseitige nationale Maßnahmen, die eine erhebliche Zahl von Booten in einem großen Meeresgebiet beträfen, stellten die Glaubwürdigkeit der Gemeinschaft in Verhandlungen mit Drittstaaten insbesondere dann in Frage, wenn sie ein Mitgliedstaat erlasse, unter dessen Souveränität oder Hoheitsgewalt ein beträchtlicher Teil des Gemeinschaftsmeeres fällt. Die Gemeinschaft könne nicht zufriedenstellend verhandeln, wenn Rechte, die sie auf angemessener Basis Booten aus Drittstaaten einzuräumen vorschlage, während der Verhandlungen durch einseitiges Handeln aufgehoben oder erheblich beschränkt würden.

c) Sollten die irischen Maßnahmen als mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar betrachtet werden, so könnten andere Mitgliedstaaten einseitig ähnliche Maßnahmen ergreifen, die sich auf die gesamte, der nationalen Souveränität oder Hoheitsgewalt unterliegende See erstrekken könnten. Die Gemeinschaft könne keine ernsthaften Verhandlungen mit dritten Ländern führen, wenn jeder Küstenmitgliedstaat Maßnahmen der von der irischen Regierung getroffenen Art erließe oder vermutlich erließe oder zu erlassen befugt wäre. In ihren Verhandlungen mit dritten Ländern habe die Gemeinschaft sich stets das Recht vorbehalten, ihr internes System entsprechend ihren eigenen Bedürfnissen zu regeln; dies erlaube es jedoch einzelnen Mitgliedstaaten nicht, einseitig ohne Zustimmung der Kommission Maßnahmen mit derartig erheblichen Auswirkungen zu ergreifen, wie die irischen Maßnahmen sie hätten.

d) Der Umstand, daß die Gemeinschaft ihre die interne Regelung der Fangquoten und die Außenbeziehungen auf dem Gebiet der Fischerei betreffenden Befugnisse noch nicht voll ausgeschöpft habe, bedeute nicht, daß die Mitgliedstaaten ihre nationalen Rechtsetzungsbefugnisse auf diesem Gebiet ohne Rücksicht auf die Konsequenzen ihrer Handlungen für die Verhandlungsposition der Gemeinschaft ausüben könnten.

e) Die Mitgliedstaaten müßten sich einseitiger nationaler Maßnahmen enthalten, die unvereinbar mit Abkommen seien, die die Gemeinschaft bereits mit Drittländern geschlossen habe. Sie seien des weiteren verpflichtet, der Gemeinschaft die schwierige, wenn nicht unmögliche Aufgabe zu ersparen, bei der Aushandlung eines neuen Abkommens mit einem Drittstaat klar bestimmen zu müssen, in welchem Umfang dieses Abkommen jede einzelne nationale Maßnahme ändere. Da die Abkommen mit Drittstaaten unweigerlich voneinander abwichen, wäre die sich ergebende Komplexität der Abmachungen, vorausgesetzt, daß sie überhaupt erfolgreich geschlossen werden könnten, unerträglich. Die Komplexität der Verhandlungen mit Drittstaaten würde sich nach der Zahl der Mitgliedstaaten, die nationale Maßnahmen erlassen hätten, vervielfachen.

f) Insbesondere könne die Kommission keine Verhandlungen unter Berücksichtigung nationaler Maßnahmen führen, die, wie die irischen Maßnahmen, nicht mit ihr erörtert worden seien, die keine Erhaltungsmaßnahmen seien, für deren Erlaß kein Bedürfnis bestanden habe, die die Kommission nicht vorhergesehen oder vorgeschlagen habe und

die für die Lösung allein der Erhaltungsprobleme, die der Kommission oder den nationalen Behörden bekannt seien, nicht angemessen seien.

g) Die irischen Maßnahmen hätten insbesondere die Verhandlungen mit der UdSSR, welche die Wirksamkeit der Kontrollen der Gemeinschaft über die Fischwirtschaft der Gemeinschaft bestritten habe, mit Kanada und den USA, die die Befugnis der Gemeinschaft, internationale Fischereiabkommen zu schließen oder deren Ausführung sicherzustellen, ernstlich in Frage gestellt hätten, mit Norwegen, das geltend gemacht habe, die Maßnahmen würden das Gleichgewicht der mit der Gemeinschaft getroffenen Vereinbarungen stören und Norwegen berechtigen, sie rückgängig zu machen, und mit verschiedenen anderen dritten Ländern ungünstig beeinflußt, die Vergeltung angedroht hätten.

h) Die irischen Maßnahmen seien dem angemessenen Funktionieren der gemeinsamen Fischereipolitik so abträglich, daß sie als gemeinschaftsrechtswidrig angesehen werden müßten. Das werde durch die Erwägungen bestätigt, die der Gerichtshof in seinem Gutachten vom 26. April 1977 über den Entwurf zu einem Übereinkommen über die Errichtung eines europäischen Stillegungsfonds für die Binnenschiffahrt (Gutachten 1/76, Slg. 1977, 741) angestellt habe.

Nach Auffassung der *irischen Regierung* gibt die Kommission kein stichhaltiges Beispiel für den schweren Schaden, den die beanstandeten Maßnahmen den Verhandlungen mit Drittländern angeblich zugefügt hätten.

a) Solche Verhandlungen müßten notwendigerweise mit der gebührenden Rücksichtnahme auf die Übergangs- oder ständigen Erhaltungsmaßnahmen geführt werden, die für die Erhaltung der Fischbestände in den Gewässern der Gemeinschaft oder der betreffenden Drittländer erforderlich seien.

b) Die derzeitigen Verhandlungen mit Drittstaaten beträfen Rahmenabkommen, die keine Bestimmungen über Quoten und Fanggebiete enthielten und von kurzfristigen Erhaltungsmaßnahmen nicht berührt werden könnten, da sie jedenfalls dem Ergebnis der Verhandlungen für ein ständiges internes System unterworfen seien.

Tatsächlich sei eine Anzahl solcher Abkommen geschlossen worden; es sei schwierig, zu sehen, wie diesen Abkommen oder den Abkommen, über die derzeit verhandelt werde, inhaltliche Bestimmungen über Quoten und Fanggebiete zugefügt werden könnten, bevor die innergemeinschaftliche Regelung zustande gekommen sei.

c) Keine der Gefahren, auf die sich die Kommission mit Blick auf die Verhandlungen mit der UdSSR, den Vereinigten Staaten und Kanada bezogen habe, habe sich verwirklicht.

Was andere Drittstaaten anbelange, sei bis jetzt keine Vergeltungsdrohung gegen die Gemeinschaftsschiffe wahr gemacht worden.

Der Ausschluß dreier norwegischer Fischereifahrzeuge aus dem den irischen Maßnahmen unterliegenden Gebiet sei einer irrigen Anwendung der fraglichen Maßnahmen zuzuschreiben.

d) Die Bezugnahme auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Kramer gehe fehl. Dieser Rechtssache habe ein Sachverhalt zugrunde gelegen, in dem ein Mitgliedstaat internationale Verpflichtungen übernommen habe, die von den im Hinblick auf die Gemeinschaft ausgehandelten unabhängig gewesen seien.

e) Die Befürchtungen der Kommission hinsichtlich der Verhandlungen mit Drittländern seien entweder illusorisch oder Ausfluß der allgemeinen Probleme, eine zufriedenstellende Politik gegenüber Drittländern zu betreiben, bevor sich die Mitgliedstaaten über eine angemessene interne Regelung geeinigt hätten.

E — Die Auswirkungen der irischen Maßnahmen auf die gemeinsame Fischereipolitik

Nach Ansicht der *Regierung des Königreichs der Niederlande* ergibt sich aus dem Grundsatz des gleichen Zugangs zu den Fanggründen und zur Fischerei, daß die Erhaltung der Fischbestände in die Verantwortlichkeit der Gemeinschaft falle, wie sich insbesondere aus einigen Begründungserwägungen zur Verordnung Nr. 101/76 ergebe. Im Hinblick auf diesen notwendigen Schutz der Fischbestände müßten deshalb die Fischereibedingungen auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden, wie es die Verordnung Nr. 101/76 für die Zukunft vorsehe und wie es Artikel 102 der Beitrittsakte ausdrücklich vorschreibe.

Einseitige Schutzmaßnahmen könnten es schwieriger, vielleicht sogar unmöglich machen, eine gemeinsame Politik zu erreichen. Diese Auffassung gelte nicht nur für die Fischereipolitik der Gemeinschaft gegenüber Drittländern, sondern auch für die Entwicklung der internen Politik. Nach Artikel 5 des EWG-Vertrags unterließen die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele des Vertrages gefährden könnten. Diese Bestimmung sei unter den gegenwärtigen Umständen von besonderer Bedeutung.

Aus dem Urteil in der Rechtssache Kramer könne nicht geschlossen werden, daß Maßnahmen der hier fraglichen Art im Grundsatz zulässig seien. Die vorübergehende Art der Fangbeschränkungen in der damaligen Rechtssache, der Zustand des Gemeinschaftsrechts zu jener Zeit und insbesondere die Frist des Artikels 102 der Beitrittsakte müßten berücksichtigt werden. Notwendigerweise müsse zwischen der Vergangenheit, in der die Gemeinschaft noch nicht begonnen gehabt habe, eine Erhaltungspolitik durchzuführen, der Gegenwart, in der eine solche Politik in Angriff genommen werde, und der Zukunft, in der der Rat dann innerhalb eines bestimmten Zeitraums Maßnahmen für die Erhaltung der Meeresschätze erlassen haben werde, unterschieden werden.

Die *irische Regierung* hebt die einstweilige und vorübergehende Natur der fraglichen Verordnungen hervor, die die Errichtung einer gemeinsamen Politik nicht berühren könnten.

a) Artikel 102 und 103 der Beitrittsakte verpflichteten die Organe der Gemeinschaft, Erhaltungsmaßnahmen innerhalb einer festgesetzten Zeit nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zu erlassen. Bis zum Erlaß solcher Maßnahmen verlangten die Interessen der gesamten Gemeinschaft, daß in den Meeresgewässern, auf die die irischen Maßnahmen Anwendung fänden, keine uneingeschränkte Freiheit herrsche. Die Entschließung von Den Haag erkenne den einzelnen Mitgliedstaaten das Recht und die Pflicht zu, bis zum Erlaß entsprechender Gemeinschaftsmaßnahmen wirksame Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände zu treffen. Der einstweilige und vorübergehende Charakter der irischen Maßnahmen sei von irischen Ministern im Rat bei mehreren Gelegenheiten ausdrücklich hervorgehoben worden.

b) Einseitige Schutzmaßnahmen sollten die Erzielung eines Einvernehmens über Gemeinschaftsmaßnahmen nicht erschweren oder gar unmöglich machen.

Das Vereinigte Königreich habe in bezug auf die Nordsee einseitige Maßnahmen getroffen; diesen seien nach kurzer Zeit Gemeinschaftsmaßnahmen gefolgt, die sich mit dem gleichen Meeresgebiet und der gleichen Fangtätigkeit befaßt hätten.

Die internen Verhandlungen über Vorschläge der Gemeinschaft hätten sich während vieler Monate, bevor die irischen Übergangsmaßnahmen erlassen worden seien, als fruchtlos erwiesen. Irland habe seine allgemeine Zustimmung zu den von der Kommission vorgelegten Übergangsvorschlägen einschließlich der Fischereipläne gegeben und einseitige Maßnahmen erst getroffen, als unter den Mitgliedstaaten keine Einigkeit über ein gemeinsames Vorgehen zu erzielen gewesen sei.

F — Der den Interessen der Fischwirtschaft der Niederlande zugefügte Schaden

Die *Regierung des Königreichs der Niederlande* teilt mit, die niederländische Trawlerflotte bestehe aus 42 Schiffen, die sämtlich von der Nutzung der Fanggründe vor der irischen Küste abhängig seien. Fänge in diesem Gebiet während des Sommers seien herkömmlicherweise von wesentlicher Bedeutung für den jährlichen Durchschnittsertrag und deshalb für das Weiterbestehen der niederländischen Trawlerflotte. 35 der 42 Trawler genügten jedoch den Voraussetzungen der irischen Verordnungen nicht. Diese Verordnungen hätten somit Auswirkungen nicht nur auf die Arbeitsplätze von ungefähr 650 Leuten, sondern auch — mit erheblich größeren Folgen für den Arbeitsmarkt — auf das Fortbestehen der fischverarbeitenden Industrie.

Nach Auffassung der *irischen Regierung* war die niederländische Fischereiflotte nicht herkömmlicherweise in den Meeresgebieten westlich und südlich von Irland tätig; niederländische Schiffe in nennenswerter Zahl träten dort erst seit wenigen Jahren in Erscheinung. Die Konzentration der Fangtätigkeit der Niederlande und anderer Staaten auf diese Gewässer sei in großem Umfang dem Umstand zuzuschreiben, daß die Fangtätigkeit sich aus den bereits leergefischten Gewässern in weniger stark berührte Gebiete verlagert habe.

Es müsse jedoch auch der Umstand in Rechnung gestellt werden, daß die niederländische Fischwirtschaft, obgleich sie nunmehr eine der Hauptleidtragenden der von der irischen Regierung ergriffenen kurzfristigen Erhaltungsmaßnahmen sei, über eine längere Frist auch zu den Hauptnutznießern gehören werde.

V — Mündliche Verhandlung

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Herrn John Temple Lang als Bevollmächtigten, das Königreich der Niederlande, vertreten durch Herrn G. W. Maas Geesteranus als Bevollmächtigten, und Irland, vertreten durch Herrn R. J. O'Hanlon, S.C., haben in der Sitzung vom 14. Dezember 1977 mündliche Erklärungen abgegeben und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 19. Januar 1978 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit Schriftsatz vom 13. Mai 1977 hat die Kommission gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß Irland durch die Anwendung bestimmter beschränkender Maßnahmen auf dem Gebiet der Seefischerei gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen habe.

Die Vorgeschichte des Rechtsstreits, der Zusammenhang mit der Rechtssache 88/77 und die einstweiligen Anordnungen

2/6 Die diesem Rechtsstreit zugrunde liegenden Tatsachen sind unstreitig. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß der Rat in seiner Sitzung vom 30. Oktober 1976 in Den Haag eine am 3. November 1976 förmlich angenommene Entschließung gefaßt hat (im folgenden „Entschließung von Den Haag" genannt), in der er übereinkam, daß die Mitgliedstaaten durch eine abgestimmte Maßnahme die Grenzen ihrer Fischereizonen vor ihren Küsten an der Nordsee und am Nordatlantik vom 1. Januar 1977 an auf 200 Meilen ausdehnen. Ferner kam er überein, daß von diesem Zeitpunkt an die Nutzung der Fischbestände in den genannten Zonen durch Fischereifahrzeuge aus Drittländern durch Abkommen zwischen der Gemeinschaft und den betreffenden Drittländern geregelt wird. Gleichzeitig stellte er den Grundsatz des abgestimmten Vorgehens der Mitgliedstaaten bei den zukünftigen Verhandlungen im Rahmen der internationalen Gremien für Fischereifragen auf. Weiter bezog sich der Rat auf bestimmte Gesichtspunkte der innergemeinschaftlichen Fischereiregelung und hielt insbesondere die Notwendigkeit fest, gemeinsame Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände anzustreben, wobei er jedoch den Mitgliedstaaten die Möglichkeit offenhielt, in Zusammenarbeit mit der Kommission gegebenenfals bis zum Inkrafttreten einer Gemeinschaftsregelung angemessene Übergangsmaßnahmen zu erlassen (Anlage VI zur Entschließung). Ebenfalls im Rahmen dieser Entschließung brachte der Rat seine Absicht zum Ausdruck, die Vorschriften auf dem Gebiet der gemeinsamen Fischereipolitik anzuwenden, um eine kontinuierliche, progressive Entwicklung der irischen Fischwirtschaft sicherzustellen.

7/10 In der Folge nahm der Rat seine Beratungen über die Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen auf der Grundlage eines Vorschlags wieder auf, den ihm die Kommission am 8. Oktober 1976 (ABl. C 255, S. 3) unterbreitet hate. Angesichts der auftretenden Schwierigkeiten brachte die Kommision am 3. De-

zember 1976 einen Vorschlag ein, der auf die Einführung von Übergangsmaßnahmen beschränkt war, den sie in der Folge mehrmals änderte, um den im Rat aufgetretenen Meinungsverschiedenheiten Rechnung zu tragen. Es ist festzuhalten, daß die irische Regierung an den Arbeiten des Rates über diese Frage aktiv teilnahm und am 13. Dezember 1976 zusätzliche Vorschläge zur Ergänzung der vorgesehenen Erhaltungsmaßnahmen vorlegte. Diese Vorschläge enthielten eine Reihe von Bestimmungen, zum Beispiel den Ausschluß von Fabrikschiffen, die Festlegung von besonderen Schutzgebieten für bestimmte Arten, das Verbot bestimmter Fangmethoden sowie den Ausschluß von Fischereifahrzeugen aus einem Gebiet von 20 Meilen vor den Küsten, deren Länge 85 Fuß oder deren Maschinenstärke 1 000 b.h.p. überstieg.

11/13 Im Rahmen dieses Verhandlungsabschnittes wies die irische Delegation den Rat ständig auf die dringende Notwendigkeit hin, Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, wobei sie wissen ließ, daß sich Irland, falls es nicht bald zu einer Einigung komme, gezwungen sehe, einseitig vorzugehen. Diese Ankündigung wurde im Laufe der Sitzung des Rates vom 8. und 9. Februar 1977, die ebenfalls fruchtlos verlief, mit Nachdruck wiederholt, worauf die Kommission mit Mitteilung vom 11. Februar 1977 die irische Regierung darauf hinwies, daß Erhaltungsmaßnahmen von einem Mitgliedstaat nur erlassen werden könnten, wenn dieser gemäß der Entschließung von Den Haag die Kommission konsultiert und sich bemüht habe, deren Billigung zu erhalten. Sie fügte hinzu, die Erörterungen im Rat könnten nicht anstelle dieses Verfahrens treten. Mit Schreiben vom 14. Februar 1977 teilte der irische Minister für Auswärtige Angelegenheiten, nachdem er auf die von Irland am 13. Dezember 1976 eingereichten Vorschläge hingewiesen hatte, der Kommission mit, zu seinem Bedauern habe die Regierung entschieden, daß sie diese Sache nicht mehr länger aufschieben könne und nunmehr die einseitigen Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung ergreifen müsse, wobei er zusammenfassende Angaben über den wesentlichen Inhalt der beschlossenen Maßnahmen hinzufügte und ankündigte, die Verordnungen, die diese Maßnahmen in Kraft setzen würden, würden vom Fischereiminister am folgenden Tag, dem 15. Februar 1977 erlassen werden.

14/18 Tatsächlich erließ dann der irische Fischereiminister am 16. Februar 1977 zwei Verordnungen. Nach der ersten, Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) Order 1977 überschriebenen Verordnung ist es strafbar, wenn ein Fischereifahrzeug in denjenigen Teil des ausschließlichen Fischereigebiets von Irland einfährt, dort verbleibt oder fischt, der südlich 56° 30' nördlicher Breite, östlich 12° westlicher Länge und 50° 30' nördlicher Breite liegt. Die zweite Verordnung, die Sea Fisheries (Conservation and Rational

Exploitation) (Nr. 2) Order 1977 nimmt von diesem Verbot Fischereifahrzeuge aus, deren registrierte Länge 33 Meter oder deren Motorenstärke 1 100 b.h.p. nicht überschreitet. (Diese Verordnungen werden im folgenden „die irischen Maßnahmen" genannt). Nach einer eilig anberaumten Besprechung mit Vertretern der Regierungen Irlands sowie der anderen betroffenen Mitgliedstaaten machte die Kommission mit Schreiben vom 22. Februar 1977 erhebliche Bedenken gegen die irischen Maßnahmen geltend und ersuchte die Regierung Irlands, deren Anwendung bis zum Vorliegen des Ergebnisses der nächsten Beratungen des Rates auszusetzen, die damals auf einen baldigen Abschluß hoffen ließen. Während der Sitzung vom 25. März 1977 zeichnete sich in der Tat ein weitgehendes Einvernehmen unter den Mitgliedern des Rates, darunter Irland, über die letzten Vorschläge der Kommission ab; aufgrund des Widerstands eines Mitgliedstaats konnte jedoch keine Entscheidung getroffen werden. Nach diesem Rückschlag teilte die irische Regierung der Kommission mit Schreiben vom 4. April 1977 mit, daß die Verordnungen vom 16. Februar 1977 ab 10. April 1977 wirksam würden. Infolge dieser einseitigen irischen Maßnahme leitete die Kommission das Verfahren nach Artikel 169 ein, das mit der Anrufung des Gerichtshofes endete.

Zum Zusammenhang mit der Rechtssache 88/77

19/22 Mit Beschluß vom 7. Juli 1977 legte der District Court für den Gerichtsbezirk von Cork City (Irland) dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 des Vertrages im Rahmen eines Strafverfahrens gegen die Kapitäne mehrerer niederländischer Trawler, die wegen Verstoßes gegen die sich aus den Verordnungen vom 16. Februar 1977 ergebenden Verbote angeklagt waren, Vorabentscheidungsfragen vor, deren Beantwortung es ihm ermöglichen soll, die Vereinbarkeit dieser Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht zu beurteilen. Im Rahmen dieses Rechtsstreits, der Rechtssache Nr. 88/77, wurden von den Parteien des Ausgangsverfahrens, von den Regierungen der Französischen Republik und des Königreichs der Niederlande sowie von der Kommission Erklärungen abgegeben. Die im Rahmen dieser Rechtssache geprüften Fragen sind im wesentlichen den Rechtsfragen gleich, die sich im vorliegenden Verfahren stellen; jedoch trugen die Angeklagten im Ausgangsverfahren vor dem District Court Cork und die französische Regierung gewisse besondere Argumente vor, die im Rahmen der vorliegenden Sache ebenfalls in Betracht zu ziehen angezeigt erscheint, um alle Gesichtspunkte dieses Rechtsstreits einer vollständigen Würdigung zu unterziehen. Dieses Vorgehen wahrt die Rechte der Beteiligten, da alle am vorliegenden Verfahren Beteiligten auch an der Rechtssache 88/77 beteiligt sind.

Zu den einstweiligen Anordnungen

23/24 Es ist schließlich darauf hinzuweisen, daß die Kommission gleichzeitig mit der Erhebung der Klage nach Artikel 169 EWG-Vertrag beim Gerichtshof gemäß Artikel 186 des Vertrages und Artikel 83 der Verfahrensordnung beantragte, die irische Regierung im Wege der einstweiligen Anordnung anzuweisen, die streitgegenständlichen Maßnahmen bis zur Entscheidung des Gerichtshofes zur Hauptsache auszusetzen. Der Gerichtshof entsprach diesem Antrag durch die Anordnungen vom 22. Mai, vom 21. Juni und vom 13. Juli 1977 (Slg. 1977, 937 und 1411); die letztere Anordnung wies Irland an, spätestens am 18. Juli 1977 die streitigen Maßnahmen auszusetzen.

25/27 Die irische Regierung teilte mit, sie habe den zuständigen Behörden die entsprechenden Weisungen gegeben und führe die streitigen Maßnahmen ab dem in der Anordnung des Gerichtshofes angegebenen Termin nicht mehr durch; weitere Maßnahmen habe sie nicht zu ergreifen, da die Anordnung „in Irland von dem angegebenen Termin an Gesetzeskraft hat und damit entsprechend ihrem Wortlaut die Anwendung der beiden Sea Fisheries Orders von diesem Termin an aussetzt". Nach den gegebenen Erklärungen folgt dies aus der irischen Verfassung und dem European Communities Act 1972, der dem Gemeinschaftsrecht einschließlich der Urteile und Anordnungen des Gerichtshofes Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht Irlands einräumt. Gegen diesen ihr seinerzeit mitgeteilten Standpunkt hatte die Kommission keine Einwendungen.

Zum anwendbaren Recht

28/29 Wie jede andere wirtschaftliche Tätigkeit fällt auch die Fischereitätigkeit unter den EWG-Vertrag; insbesondere ist sie kraft Artikel 38 des Vertrages der Landwirtschaft zugeordnet; somit ist auch für sie eine gemeinsame Politik vorgesehen. Eine erste Regelung der Fischereifragen erging im Rahmen zweier Verordnungen des Rates, nämlich der Verordnung Nr. 2141/70 vom 20. Oktober 1970 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft (ABl. L 236, S. 1) — die auf die Artikel 7, 42, 43 und 235 des Vertrages gestützt war — und der Verordnung Nr. 2142/70 gleichen Datums über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 236, S. 5) — die auf die Artikel 42 und 43 des Vertrages gestützt war.

30/31 Die Beitrittsakte enthielt in ihren Artikeln 98 bis 103, die zusammen das Kapitel 3 des Titels II „Landwirtschaft" bilden, einige Ergänzungen der so geschaffenen Regelung. Von diesen Bestimmungen ist insbesondere Artikel

102 zu nennen, der folgenden Wortlaut hat: „Spätestens ab dem sechsten Jahr nach dem Beitritt legt der Rat auf Vorschlag der Kommission die Voraussetzungen für die Ausübung des Fischfangs im Hinblick auf den Schutz der Fischbestände und die Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres fest."

32/35 Infolge der Erweiterung der Gemeinschaft wurden die Bestimmungen über die Fischereitätigkeit in zwei Verordnungen des Rates, die auf die gleichen Grundlagen wie die früheren Verordnungen in Verbindung mit der Beitrittsakte gestützt waren, wieder aufgegriffen, nämlich in der Verordnung Nr. 100/76 vom 19. Januar 1976 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 20, S. 1) und in der Verordnung Nr. 101/76 gleichen Datums über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft (ABl. L 20, S. 19). Artikel 1 der letzteren Verordnung hat folgenden Wortlaut:

„Zur Förderung einer ausgewogenen, harmonischen Entwicklung der Fischwirtschaft innerhalb der Gesamtwirtschaft und zur Förderung einer rationellen Nutzung der biologischen Schätze des Meeres und der Binnengewässer werden eine gemeinsame Regelung über die Ausübung der Fischeri in den Meeresgewässern sowie spezifische Maßnahmen für geeignete Aktionen und für die Koordinierung der Strukturpolitik der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet eingeführt."

Artikel 2 Absatz 1 lautet wie folgt:

„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 Absatz 1 genannten Gewässern."

Schließlich bestimmt Artikel 4 derselben Verordnung:

„Besteht die Gefahr, daß aufgrund der Fischereitätigkeit eines Mitgliedstaats in den in Artikel 2 genannten Meeresgewässern bestimmte Fischbestände dieser Gewässer allzu intensiv ausgebeutet werden, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission nach dem Verfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages die erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung dieser Fischbestände treffen.

Diese Maßnahmen können inbesondere Beschränkungen für den Fang einzelner Arten, Fanggebiete, Fangzeiten, Fangmethoden und Fanggeräte umfassen."

36/37 Das besondere Problem der Erhaltung der Bestände wurde vom Rat auf Anregung der Kommission im Rahmen der erwähnten Entschließung von Den Haag aufgegriffen, die im Hinblick auf die abgestimmte Ausdehnung der Fischereizonen auf 200 Meilen vor den Küsten an der Nordsee und am Nordatlantik angenommen wurde.

Aus der Anlage VI zu dieser Entschließung ergibt sich, daß der Rat bei dieser Gelegenheit der folgenden Erklärung der Kommission zustimmte:

„Bis zum Beginn der Anwendung der gemeinschaftlichen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände, die derzeit ausgearbeitet werden, treffen die Mitgliedstaaten keine einseitigen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände.

Sollte jedoch im Rahmen der internationalen Fischereikommissionen kein Einvernehmen für das Jahr 1977 erzielt werden und sollte es im Anschluß daran nicht möglich sein, unverzüglich autonome gemeinschaftliche Maßnahmen zu treffen, so könnten die Mitgliedstaaten vorsorglich in nicht diskriminierender Weise geeignete Maßnahmen zum Schutz der Fischbestände in den Fischereizonen treffen, die an ihre Küste grenzen.

Vor Ergreifen dieser Maßnahmen bemüht sich der betreffende Mitgliedstaat, die Billigung der Kommission zu erhalten, die in allen Phasen dieser Verfahren zu konsultieren ist.

Etwaige Maßnahmen dieser Art präjudizieren nicht die Leitlinien, die zur Durchführung der gemeinschaftlichen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände festgelegt werden."

38/40 Die irische Regierung hat einen Einwand hinsichtlich des geographischen Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 101/76 erhoben. Sie hat unter Berufung auf Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 101/76 — wonach „Meeresgewässer im Sinne dieses Artikels ... alle Gewässer [sind], die in den geltenden Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten als solche bezeichnet werden" — vorgetragen, daß diese Verordnung sich nur auf die irischen Meeresgewässer beziehe, die zur Zeit ihres Inkrafttretens, somit vor der Ausdehnung der Fischereizonen am 1. Januar 1977, als solche bezeichnet waren. Daraus ergebe sich, daß diese Verordnung auf die Meeresgebiete nicht anwendbar sei, die von den streitigen Maßnahmen betroffen seien, und daß

nur eine entsprechende Änderung der Verordnung Nr. 101/76 deren Geltung auf das fragliche Meeresgebiet ausdehnen könne.

41/42 Die Kommission bezeichnet diesen Einwand als „überraschend"; sie ist der Auffassung, er widerspreche der Auslegung, die den Artikeln 100 bis 103 der Beitrittsakte sowie der Verordnung Nr. 101/76 selbst zu geben sei, und sei unvereinbar mit der Haltung, welche die irische Regierung bei der Erdarbeitung der Entschließung von Den Haag und einer bestimmten Anzahl einschlägiger Verordnungen durch den Rat eingenommen habe. Die Kommission führt noch aus, die der Verweisung in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 101/76 von der irischen Regierung gegebene Auslegung würde das Anwendungsgebiet der gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft auf einen kleinen Bruchteil der Meeresgebiete beschränken, die der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterlägen, und somit den Rat daran hindern, Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, die jenseits der alten Grenze von 12 Seemeilen anwendbar wären.

43/44 Die Regierung der Niederlande macht hierzu geltend, der geographische Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts sei durch die Summe der europäischen Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten beschrieben; somit stelle jede Berichtigung, die ein Mitgliedstaat der Ausdehnung seiner Hoheitsgewalt gebe, gleichzeitig eine Berichtigung der Grenzen des Gemeinsamen Marktes dar. Das sei die Leitidee des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 101/76, der die Meeresgewässer betreffe, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats seiner Hoheitsgewalt unterlägen, wann auch immer dieses Recht in Kraft getreten sei.

45/51 Zur Bestimmung des geographischen Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 101/76 sind deren Bestimmungen unter Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens, in dem die Verordnung ergangen ist, sowie ihres Zwecks und ihres Ziels auszulegen. Die Verordnungen haben grundsätzlich als auf der Grundlage des Vertrages ergriffene Organhandlungen den gleichen geographischen Anwendungsbereich wie der Vertrag selbst. Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 101/76 ist deshalb dahin gehend zu verstehen, daß er sich auf den Anwendungsbereich des gesamten Gemeinschaftsrechts zu einem beliebigen Zeitpunkt bezieht. Folglich ist die in dieser Bestimmung enthaltene Verweisung auf die „geltenden Rechtsvorschriften" der einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Begrenzung der ihrer Souveränität oder Hoheitsgewalt unterliegenden Meeresgewässer dahin auszulegen, daß sie die zu jedem Zeitpunkt während der Gültigkeit der fraglichen Verordnung jeweils geltenden Rechtsvorschriften betrifft. Allein diese Auslegung ist mit dem Ziel und Zweck der Verordnung vereinbar, eine gemeinsame Regelung für die Fischereitätigkeit in sämtlichen Meeresgebieten der Mitgliedstaaten

einzuführen. Daraus folgt, daß jede Ausdehnung der fraglichen Meeresgebiete ohne weiteres eine gleiche Ausdehnung des Geltungsbereichs der Verordnung zur Folge hat. Die Auslegung, welche die irische Regierung Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 101/76 gegeben hat, ist somit zurückzuweisen.

Zur Begründetheit

52/54 Sämtliche Beteiligten beider Verfahren erkennen an, daß der Erlaß von Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände in den der irischen Hoheitsgewalt unterliegenden Gewässern zur Zeit des Erlasses der streitgegenständlichen Maßnahmen notwendig und sogar dringend gewesen sei. Es ist auch nicht bestritten, daß diese Notwendigkeit trotz der fühlbaren Kürzung der Fänge bestimmter Drittstaaten in dem fraglichen Meeresgebiet infolge der Ausdehnung der Fischereizone am 1. Januar 1977 und der von der Gemeinschaft ergriffenen Maßnahmen weiterbestand. Der Rechtsstreit beschränkt sich somit auf vier Fragenkomplexe, die mit jeweils verschiedenen Akzenten von den Beteiligten der beiden Verfahren erörtert worden sind. Sie betreffen

— die Zuständigkeit Irlands,

— das von der irischen Regierung vorliegend angewandte Verfahren,

— die Frage, ob die irischen Maßnahmen als echte Erhaltungsmaßnahmen betrachtet werden können, und

— die Frage, ob Irland durch die Einführung dieser Maßnahmen das Diskriminierungsverbot des Artikels 7 EWG-Vertrag und der Verordnung Nr. 101/76 verletzt hat.

55 Zunächst ist die Frage der Zuständigkeit zu prüfen, die das gesamte andere Vorbringen bedingt, und sodann die Frage einer etwaigen Verletzung des Diskriminierungsverbots.

Zur Zuständigkeit Irlands

56/58 Die Angeklagten in dem der Rechtssache 88/77 zugrunde liegenden Ausgangsverfahren bestreiten die Zuständigkeiten Irlands, in nationalem Rahmen Erhaltungsmaßnahmen zu ergreifen, deren Einführung ihrer Ansicht nach nunmehr in eine auf die Gemeinschaft übergegangene Zuständigkeit fällt. Zur Unterstützung ihres Vorbringens berufen sie sich insbesondere auf Artikel 102 der Beitrittsakte, der den Gemeinschaftsorganen die Befugnis

vorbehalte, die Voraussetzungen für die Ausübung des Fischfangs im Hinblick auf den Schutz der Fischbestände und die Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres festzulegen, auf die Verordnungen Nrn. 100 und 101/76, deren Ziel es sei, den Markt für Fischereierzeugnisse und die Strukturpolitik für die Fischwirtschaft auf gemeinsamen Grundlagen zu regeln sowie auf die Entschließung von Den Haag, soweit diese die Ausdehnung der Fischereizonen durch „eine abgestimmte Maßnahme" vorsehe. Das Urteil vom 14. Juli 1976 (Rechtssachen 3, 4 und 6/76, Kramer u. a., Slg. 1976, 1279) stehe dieser Auffassung nicht entgegen, da es eine Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet nur kraft früher eingegangener internationaler Verpflichtungen anerkannt habe.

59/62 Die französische Regierung hebt in ihrem in der Rechtssache 88/77 eingereichten Schriftsatz hervor, die Fischereipolitik habe gemeinschaftlichen Charakter, wie sich aus Artikel 38 Absatz 1 EWG-Vertrag und den späteren Verordnungen ergebe; diese Rechtslage sei, was insbesondere die Erhaltungsmaßnahmen betreffe, durch Artikel 102 der Beitrittsakte und die Entschließung von Den Haag bestätigt worden. Auch das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Kramer habe diese Auffassung bestätigt. Die Zuständigkeit für die Einführung einer ständigen Regelung der Fischereitätigkeit stehe somit der Gemeinschaft als solcher zu; nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes, wie sie insbesondere in der Randnummer 31 der Entscheidungsgründe des Urteils vom 31. März 1971 (Rechtssache 22/70, Kommission/Rat, Slg. 1971, 263) zum Ausdruck komme, sei diese Zuständigkeit eine ausschließliche. Aus diesem Vorbringen leitet die französische Regierung her, einseitige Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet widersprächen dem Gemeinschaftsrecht von dem Zeitpunkt an, in dem die Gemeinschaft ihre Zuständigkeit in vollem Umfang übernommen habe oder in dem die in Artikel 102 der Beitrittsakte vorgesehene Übergangsfrist abgelaufen sei.

63/68 Wie der Gerichtshof bereits im Urteil Kramer vom 14. Juli 1976 hervorgehoben hat, ist die Gemeinschaft zuständig, Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, und zwar sowohl von sich aus als auch in der Form von vertraglichen Abmachungen mit Drittstaaten oder im Rahmen internationaler Organisationen. Soweit die Gemeinschaft diese Zuständigkeit ausgeübt hat, schließen die von ihr getroffenen Bestimmungen alle abweichenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten aus. Hingegen ist es den Mitgliedstaaten, solange die in Artikel 102 der Beitrittsakte festgelegte Übergangszeit läuft und die Gemeinschaft ihre Zuständigkeit noch nicht voll in Anspruch genommen hat, erlaubt, im innerstaatlichen Rahmen die angemessenen Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, wobei sie jedoch die Verpflichtungen zur Zusammenarbeit nicht verletzen dürfen, die sich aus dem Vertrag, insbesondere aus Artikel 5, ergeben.

Der Rat hat somit zu Recht in Anlage VI zur Entschließung von Den Haag nach dem Hinweis darauf, daß die Mitgliedstaaten im Grundsatz bis zum Beginn der Anwendung der gemeinschaftlichen Maßnahmen keine einseitigen Erhaltungsmaßnahmen treffen, anerkannt, daß solche Maßnahmen als Übergangsmaßnahmen getroffen werden können, falls Gemeinschaftsmaßnahmen nicht rechtzeitig erlassen werden. Irland konte deshalb, da der Rat nicht handelte und es unmöglich war, im Rat eine Gesamtlösung zu finden, für die seiner Verantwortlichkeit unterliegenden Meeresgebiete Erhaltungsmaßnahmen treffen, sofern diese im übrigen den Voraussetzungen des Gemeinschaftsrechts entsprachen. Der im Verfahren 88/77 hinsichtlich der Zuständigkeit Irlands im fraglichen Zeitraum erhobene Einwand ist deshalb zurückzuweisen.

Zum diskriminierenden Charakter der irischen Maßnahmen

69/72 Nach Ansicht der Kommission sind die irischen Maßnahmen, selbst wenn sie auf scheinbar neutrale Kriterien wie die Abmessungen und die Maschinenstärke der Fischereifahrzeuge gestützt sind, in Wirklichkeit aus zweierlei Gründen diskriminierend. Es habe sich herausgestellt, daß nur zwei Fahrzeuge der irischen Fischereiflotte, von denen das eine mit Sicherheit niemals in dem verbotenen Gebiet gefischt habe, die in den streitigen Verordnungen enthaltenen Beschränkungen überschritten, während die Maßnahme die Flotten bestimmter anderer Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreichs und der Niederlande, hart treffe. Im übrigen schüfen diese Maßnahmen Ungleichbehandlungen zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten, da die niederländische Fischereiflotte, die im wesentlichen aus großen Schiffen bestehe, nahezu vollständig aus den fraglichen Gewässern ausgeschlossen werde, die französische Fischereiflotte ebenfalls, wenn auch in geringerem Umfang, berührt sei, während die britische Fischereiflotte aufgrund ihrer Beschaffenheit vollkommen verschont bleibe. Irland habe mit diesen Maßnahmen zugleich das allgemeine Diskriminierungsverbot des Artikels 7 EWG-Vertrag und Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 verletzt, auf die in Anlage VI zur Entschließung von Den Haag hingewiesen werde.

73 Dieses Vorbringen wird von der französischen Regierung und der niederländischen Regierung unterstützt, nach deren Auffassung außerdem eines der Grundprinzipien der gemeinsamen Fischereipolitik berührt ist.

74 Die Angeklagten im Ausgangsverfahren in der Rechtssache 88/77 tragen die gleichen Erwägungen vor und unterstreichen, daß die irischen Maßnahmen, da sie auf die Ausmaße und die Maschinenstärke der Fischereifahrzeuge gestützt seien, die großen Fahrzeuge diskriminierten, wobei sie zugleich die

Größenvorteile aufhöben, die sich aus der Modernisierung der niederländischen Fischereiflotte ergäben.

75/77 Die irische Regierung weist dagegen auf den Umstand hin, daß die angefochtenen Maßnahmen auf Kriterien technischer Art gestützt seien; mit der Herkunft der Schiffe verbundene Erwägungen hätten hiermit nichts zu tun. Die unterschiedlichen Auswirkungen dieser Maßnahmen seien eine unvermeidliche Folge der Zusammensetzung der verschiedenen betroffenen nationalen Flotten, nicht aber der gewählten Kriterien, so daß man sie nicht als diskriminierend bezeichnen könne. Zu den Vorteilen, die für die irischen Fischer aus den getroffenen Maßnahmen entstehen könnten, meint die irische Regierung, sie seien gerechtfertigt, da die Gemeinschaft selbst wiederholt, zuletzt noch in der Entschließung von Den Haag, die Notwendigkeit anerkannt habe, das Wachstum der Fischwirtschaft in Irland zu fördern.

78/80 Wie der Gerichtshof bereits in anderem Zusammenhang des öfteren, insbesondere in seinem Urteil vom 12. Februar 1974 (Rechtssache 152/73, Sotgiu/Deutsche Bundespost, Slg. 1974, 153) ausgesprochen hat, verbietet die im Gemeinschaftsrecht verankerte Vorschrift über die Gleichbehandlung nicht nur offensichtliche Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle versteckten Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen. So verhält es sich unzweifelhaft bei den in den streitigen Maßnahmen enthaltenen Kriterien, denn diese schließen aus den irischen Gewässern einen erheblichen Teil der Fischereiflotten anderer Mitgliedstaaten aus, die herkömmlicherweise in diesen Gebieten dem Fischfang nachgingen, während dieselben Maßnahmen die irischen Staatsangehörigen nicht entsprechend belasten. Somit widersprechen diese Maßnahmen Artikel 7 EWG-Vertrag, der Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit verbietet, und Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76, wonach die Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten für die Ausübung der Fischerei in den ihrer Souveränität oder Hoheitsgewalt unterliegenden Meeresgewässern zu keiner unterschiedlichen Behandlung anderer Mitgliedstaaten führen dürfen.

Zum übrigen Vorbringen

81 Die Kommision hat mit Unterstützung der französischen und der niederländischen Regierung noch geltend gemacht, die irischen Maßnahmen seien keine echten Erhaltungsmaßnahmen.

82 Dieser Frage nachzugehen ist nicht erforderlich, da der diskriminierende Charakter der irischen Maßnahmen bereits auf der Grundlage der voraufgegangenen Erwägungen festgestellt werden konnte.

83/84 Im Laufe des Verfahrens wurden verschiedene Rügen gegen die Art des Vorgehens der irischen Regierung und die negativen Auswirkungen desselben auf die Verwirklichung einer gemeinsamen Fischereipolitik sowie auf die Verteidigung der Interessen der Gemeinschaft in den Verhandlungen mit Drittstaaten erhoben. Diesen letzteren Punkt hat besonders die Kommission betont, die aus den Auswirkungen der irischen Maßnahmen auf die Verhandlungen mit Drittstaaten ein eigenes Angriffsmittel machte.

85/86 Im Hinblick auf die vorhergehenden Schlußfolgerungen ist es nicht erforderlich, über diese Rügen zu entscheiden. In diesem Zusammenhang genügt es, auf die in den Gründen des Beschlusses des Gerichtshofes vom 22. Mai 1977 enthaltene Würdigung zu verweisen.

87 Nach allem war Irland zwar unbestreitbar mangels angemessener Vorschriften auf Gemeinschaftsebene zum Erlaß von vorübergehenden Erhaltungsmaßnahmen in den seiner Hoheitsgewalt unterliegenden Meeresgewässern zuständig, jedoch ist festzustellen, daß Irland aufgrund des diskriminierenden Charakters der in den Verordnungen des Fischereiministers vom 16. Februar 1977 getroffenen Maßnahmen gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag, insbesondere aus Artikel 7 EWG-Vertrag, und gegen Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76 verstoßen hat.

Kosten

88/89 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei in die Kosten des Verfahrens zu verurteilen. Die Beklagte ist mit ihrem Vorbringen unterlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Durch das Inkrafttreten der mit „Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) Order 1977" und „Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) (Nr. 2) Order 1977" überschriebenen Verordnungen des Fischereiministers vom 16. Februar 1977 hat Irland gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verstoßen.**

2. **Irland wird verurteilt, die Kosten des Verfahrens einschließlich des Verfahrens der einstweiligen Anordnung zu tragen.**

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Februar 1978.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 19. JANUAR 1978

Herr Präsident
meine Herren Richter!

Der Fall, zu dem ich heute Stellung nehme, hat den Gerichtshof aufgrund eines Antrags gemäß Artikel 83 unserer Verfahrensordnung im vergangenen Jahr schon wiederholt beschäftigt. Zur Darstellung des Sachverhalts kann ich mich daher auf wenige Hinweise beschränken.

Am 30. Oktober 1976 fand in Den Haag eine Ratssitzung statt. Auf dieser wurden verschiedene Resolutionen zu Fi-