SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ vom 19. Februar 1991 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

A — Sachverhalt

1. Der Beklagte des heute zu behandelnden Verfahrens hat — nachdem schon im Jahre 1964 die britischen Fischereigrenzen auf zwölf Seemeilen erweitert worden waren — mit Wirkung vom 1. Oktober 1987 die seiner Hoheitsgewalt unterliegenden Gewässer von einer Dreimeilenzone auf eine Zwölfmeilenzone erstreckt.

2. Da in dem zuletzt genannten Bereich sogenannte trockenfallende Erhebungen liegen (die von der Dreimeilenzone nicht erfaßt wurden) und weil in der „Territorial Waters Order in Council" von 1964 festgelegt worden war, derartige Erhebungen seien für die Bestimmung der Basislinie maßgeblich, von der aus die Zwölfmeilengrenze zu bestimmen ist, hat der Akt von 1987 auch zur Folge, daß die Basislinien in einigen Seegebieten sich weiter von der Küste entfernten als zuvor, was offenbar völkerrechtlich grundsätzlich nicht zu beanstanden ist (ein kleiner Disput, der insofern in der mündlichen Verhandlung zustande kam, braucht jedenfalls in diesem Verfahren nicht weiter zu interessieren).

3. Nach Auffassung des Beklagten hatte dies im Hinblick auf Fischereirechte anderer Mitgliedstaaten innerhalb der Sechs- bis Zwölfmeilenzone weiter zur Folge, daß sich diese Gebiete entsprechend der Veränderung der Basislinie verschoben.

4. Die Kommission hält dies bekanntlich nicht für vertretbar. Nach ihrer Meinung ist vielmehr für die erwähnten Fischereirechte, von denen nunmehr in Artikel 6 der Verordnung Nr. 170/83 „zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen" [1] gesprochen wird, die Basislinie maßgeblich, die am Tag des Inkrafttretens dieser Verordnung (27. Januar 1983) gegolten hat, und es sind spätere Änderungen als Akte zu betrachten, die die genannten Fischereirechte zulässigerweise nicht beeinflussen konnten.

5. An dieser Stelle sollte zunächst in Erinnerung gebracht werden, daß — nachdem in der Verordnung Nr. 2141/70 des Rates vom 20. Oktober 1970 „über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft" [2] festgelegt worden war, die Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten für die Ausübung der Fischerei in den ihrer Oberhoheit oder ihrer Gerichtsbarkeit unterliegenden Meeresgewässern dürften zu keiner unterschiedlichen Behandlung anderer Mitgliedstaaten führen (später wurde dies in der Verordnung Nr. 101/76 vom 19. Januar 1976 [3] zum Ausdruck gebracht) — in der unter anderem für den Beitritt des Beklagten zur Gemeinschaft maßgeblichen Akte eine Abweichung von diesem Grundsatz des gleichen Zugangs zu den Fischereigewässern vorgesehen wurde. Danach (vgl. Artikel 100 der Beitrittsakte) waren die Mitgliedstaaten ermächtigt, bis zum 31. Dezember 1982 in den ihrer Hoheitsgewalt oder

* Originalsprache: Deutsch.

1 — ABl. L 24 vom 27.1.1983, S. 1.
2 — ABl. L 236 vom 27.10.1970, S. 1.
3 — ABl. L 20 vom 28.1.1976, S. 19.

ihrer Gerichtsbarkeit unterliegenden Gewässern innerhalb einer Zone von sechs Seemeilen (die gemäß Artikel 101 für bestimmte Gebiete auf zwölf Seemeilen erweitert werden konnte) die Ausübung des Fischfangs nur solchen Schiffen zu gestatten, die herkömmlicherweise von den Häfen der betreffenden Küste aus in diesen Gewässern Fischfang trieben. Gemäß Absatz 2 dieser Vorschrift sollten aber ihr Absatz 1 und der Artikel 101 nicht die besonderen Fischereirechte berühren, die jeder der ursprünglichen Mitgliedstaaten und der neuen Mitgliedstaaten am 31. Januar 1971 gegenüber einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten geltend machen konnte. Und es war in Absatz 3 — für den Fall, daß ein Mitgliedstaat seine Fischereigrenzen in bestimmten Gebieten auf zwölf Seemeilen erweiterte — festgelegt, daß die innerhalb der zwölf Seemeilen bestehende Ausübung des Fischfangs gewahrt bleiben mußte, so daß in dieser Hinsicht keine Verschlechterung gegenüber der am 31. Januar 1971 bestehenden Lage eintrat.

6. Eine entsprechende Abweichung wurde in der bereits erwähnten Verordnung Nr. 170/83 aufrechterhalten. Gemäß ihrem Artikel 6 Absatz 1 dürfen nämlich die Mitgliedstaaten vom 1. Januar 1983 bis zum 31. Dezember 1992 die Regelung des Artikels 100 der Beitrittsakte von 1972 beibehalten und die im gleichen Artikel vorgesehene Grenze von sechs Seemeilen für alle ihrer Hoheitsgewalt oder Gerichtsbarkeit unterstehenden Gewässer generell bis zu zwölf Seemeilen ausdehnen.

7. Absatz 2 legt aber auch fest, daß (abgesehen von den auf der Grundlage der bestehenden nachbarschaftlichen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten ausgeübten Tätigkeiten) die Fangtätigkeiten aufgrund der Regelung des Absatzes 1 gemäß dem Anhang I der Verordnung ausgeübt werden, der für jeden Mitgliedstaat die geographischen Gebiete der Küstenstreifen der übrigen Mitgliedstaaten, wo diese Tätigkeiten ausgeübt werden, und die Arten auf die sie sich erstrecken, festlegt.

8. Weil es der Kommission — wie wir wissen — nicht gelungen ist, das Vereinigte Königreich von der Richtigkeit ihrer Auffassung zu überzeugen (die bekanntlich auch von der Französischen Republik geteilt wird), kam es dann zur Einleitung eines Verfahrens gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag. In seinem Rahmen stehen wir jetzt vor der Frage, ob tatsächlich dem Antrag der Kommission stattgegeben und somit festgestellt werden kann, das Vereinigte Königreich habe dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen, daß es in bestimmten Gebieten für die Fischereimodalitäten, die für die Küstengewässer des Vereinigten Königreichs durch Artikel 6 Absatz 2 in Verbindung mit Anhang I der Verordnung (EWG) Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen festgelegt worden sind, neue Basislinien anwendet, die weiter von den Küsten entfernt sind als diejenigen, die am 25. Januar 1983 galten.

9. Wichtig für die Auffassung der Kommission — nur soviel sei jetzt erwähnt — ist vor allem die Erkenntnis, daß der Artikel 6 der Verordnung Nr. 170/83 (wie schon der Artikel 100 der erwähnten Beitrittsakte) eine Abweichung von dem für die Gemeinschaft wichtigen Grundsatz des *gleichen Zugangs* zu den Fischereigewässern vorsieht. Wenn dies akzeptiert worden sei, und zwar gewissermaßen zu dem Preis der Erhaltung bestehender Fischereirechte, so komme für letztere sicher keine restriktive Auslegung in Betracht, nach der nachteilige Veränderungen durch die Verschiebung der Basislinien hingenommen werden müßten. Daneben betont die Kommission auch, es seien bei der Fortführung der Abweichung in der Verordnung Nr. 170/83 alle Einzelheiten sorgfältig ausgehandelt worden und es sei nament-

lich darauf Bedacht genommen worden, daß es zu einer ausgewogenen, alle Interessen berücksichtigenden Aufteilung der Fangtätigkeiten zwischen den Küstenstaaten und den anderen Mitgliedstaaten kam. Dies schließe sicherlich einseitige Änderungen auch über völkerrechtlich zulässige Maßnahmen aus; zu modifizieren sei die Gesamtregelung, zu der auch eine Regelung der Fangquoten gehöre, vielmehr nur durch einen Ratsakt.

B — Stellungnahme

10. Wenn wir uns überlegen, was von den dagegen vom Beklagten vorgebrachten Argumenten zu halten ist, so ergeben sich im einzelnen folgende Wertungen.

11. *1.* Einzuräumen ist zunächst — auch die Kommission erkennt dies an —, daß hinsichtlich einer Vielzahl von Gemeinschaftsverordnungen, in denen Küstengewässer verschiedener Abmessungen (Drei-, Vier-, Sechs-, Zwölfmeilenzonen) eine Rolle spielen, davon auszugehen ist, daß es sich bei den insofern maßgeblichen Basislinien um variable Basislinien handelt und ihre Änderung auch Konsequenzen für das Gemeinschaftsrecht hat. Dies trifft namentlich zu für die Verordnung Nr. 3094/86 des Rates „über technische Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände“ [4], die vom Beklagten besonders hervorgehoben worden ist, weil sie sich auf die Verordnung Nr. 170/83 stützt (vgl. etwa deren Artikel 9, nach dem bestimmte Fangmethoden in der Zwölfmeilenzone beziehungsweise in der Dreimeilenzone einiger Mitgliedstaaten untersagt sind).

4 — ABl. L 288 vom 11.10.1986, S. 1.

12. Sicherlich nicht zwingend ist es aber, daraus den Schluß zu ziehen, ebenso verhalte es sich in sämtlichen Gemeinschaftsverordnungen, für die Basislinien von Bedeutung sind, und dies ganz gleichgültig, wie ihr Regelungsgehalt aussieht. Tatsächlich darf ja nicht übersehen werden, daß in vielen der Gemeinschaftsverordnungen, zu denen auch die Kommission die Existenz variabler Basislinien annimmt, Maßnahmen der Strukturpolitik, der Erhaltung von Fischbeständen, den Gegenstand bilden. Für sie liegt es nach der Natur der Sache nahe, einen möglichst weiten Anwendungsbereich, zu dem variable Basislinien beitragen können, anzunehmen, und für sie ist namentlich wichtig, daß sie in gleicher Weise für alle gelten, die sich mit Fischfang befassen.

13. Kennzeichnend für die jetzt interessierende Regelung dagegen ist, daß sie für bestimmte Gewässer ein Sonderregime begründet (nämlich exklusive Fangrechte der Fischer des Küstenstaates und besondere Fischereirechte einiger anderer Mitgliedstaaten). Wenn es hier zu einer Änderung der Basislinien mit der Wirkung einer Verschiebung von Fischereizonen kommen könnte, so wären ohne weiteres diskriminierende Effekte vorstellbar, eben weil bis zu einer Änderung der Basislinien für bestimmte Mitgliedstaaten zugängliche Fanggebiete danach den Fischern des Küstenstaates reserviert blieben. Mit Rücksicht darauf (vergessen wir nicht, daß die Kommission das jetzt zu behandelnde Problem aufgegriffen hat, weil von interessierten Kreisen in einigen Mitgliedstaaten, denen besondere Fischereirechte in den britischen Küstengewässern zustehen, schwere Schädigungen geltend gemacht worden sind) ist es recht wohl denkbar, dafür einschlägige Vorschriften, die sich auf Küstenzonen ab Basislinien beziehen, anders zu verstehen, als dies bezüglich vieler anderer Bestimmungen, in denen Basislinien auch eine Rolle spielen, angezeigt erscheint, und zwar selbst dann, wenn es an einer *ausdrücklichen* Aussage fehlt.

14. 2. Anzuerkennen ist des weiteren, daß einen gewissen Argumentationswert für den Beklagten auf den ersten Blick der Hinweis darauf haben kann, daß in *Anhang II zu der Verordnung Nr. 170/83,* der sich auf den Artikel 7 der Verordnung bezieht, ganz klargemacht worden ist — nämlich durch Bezugnahme auf Längen- und Breitengrade —, es handele sich um eine feststehende, unveränderliche Zone. Wäre dies — so meint der Beklagte — auch für den Anhang I der Verordnung und im Hinblick auf ihren Artikel 6 gewollt gewesen, so hätte man wohl eine entsprechende Methode der Präzisierung gewählt und nicht auf Meeresgewässer Bezug genommen, für die Basislinien von Bedeutung sind (die gemäß Völkerrecht variabel sein können).

15. Dazu ist jedoch einmal zu sagen, daß es in Artikel 7 der Verordnung Nr. 170/83 und in Anhang II um Erhaltungsmaßnahmen (Regelung des Zugangs zu bestimmten Zonen mit Hilfe eines Lizenzsystems) geht, die für alle Betroffenen in gleicher Weise gelten, und daß die betreffende Zone außerdem weit über die Zwölfmeilenzone hinausreicht, weswegen eine andere Abgrenzungsmethode als die Bezugnahme auf Basislinien technisch unabweislich war.

16. Einleuchtend mag man ferner finden, daß sich für das andersartige Problem der Bezeichnung von Zonen mit besonderen Fischereirechten, die sich wie ein *Band* um die britische Insel erstrecken, beträchtliche Schwierigkeiten ergeben hätten, die für die verschiedenen Mitgliedstaaten in Betracht kommenden Gebiete jeweils präzise nach Längen- und Breitengraden abzugrenzen. Ein einziger Blick auf die uns mit der Klagebeantwortung (Anlage XVI) vorgelegte Seekarte macht dies deutlich. Aus diesem Grunde hat man wohl in Anhang I (abgesehen von präzisen seitlichen Begrenzungen) einfach auf Zonen der Küstengewässer Bezug genommen, was aber natürlich nicht ausschließt, daß auch insofern Unveränderbarkeit anzunehmen ist, wenn der Inhalt der Verordnung dies im übrigen nahelegt.

17. Soweit der Beklagte darüber hinaus im Hinblick auf die Tatsache, daß auch für die sogenannte Shetlandbox in Anhang II zu der Verordnung Nr. 170/83 an zwei Stellen auf die Zwölfmeilenzone abgestellt wird, meint, es sei schwer vorstellbar, hier von zwei verschiedenartigen Abgrenzungen auszugehen (einmal für die Shetlandbox mit variablen Basislinien und andererseits für besondere Fischereirechte mit unveränderlichen Basislinien), und es hätte für diesen Fall jedenfalls nahegelegen, besondere Bestimmungen zur Handhabung dieses Problems vorzusehen (an denen es jedoch fehle), so kann dem einfach entgegengehalten werden, daß es im Gebiet der Shetlandbox — wenn ich dies nach den uns vorgelegten Karten richtig beurteile — gar keine besonderen Fischereirechte anderer Mitgliedsländer gibt. Die Gefahr einer Konfusion, von der der Beklagte spricht, besteht also wohl nicht, und es bestand daher auch nicht die Notwendigkeit, besondere Vorschriften für die Seegebiete vorzusehen, bei denen die Zwölfmeilenzone im Rahmen der Shetlandbox von Bedeutung ist.

18. *3.* Besonderes Gewicht für den Beklagten haben — wie Sie wissen — einige *Überlegungen, die im Völkerrecht wurzeln.*

19. Dabei wird von dem Zusammenhang ausgegangen, der zwischen Artikel 6 der Verordnung Nr. 170/83 und den Artikeln 100 ff. der Akte über die Beitrittsbedingungen vom 22. Januar 1972 besteht. Es wird darauf hingewiesen, daß in Artikel 100 der genannten Akte die Begriffe „Hoheitsgewässer" und „Basislinien" verwendet werden, und es wird hervorgehoben, daß für beide — weil das Gemeinschaftsrecht dazu

nichts Besonderes sage — Völkerrecht (insbesondere die Londoner Konvention vom 9. März 1964 und die Genfer Konvention vom 29. April 1958) maßgeblich sei, was zu dem Schluß berechtige, bei den Basislinien handele es sich um variable Linien. Geltend gemacht wird auch, die besonderen Fischereirechte, von denen in Artikel 100 Absatz 2 der Beitrittsakte die Rede ist und die gemäß der Verordnung Nr. 170/83 (wie sich ihren Begründungserwägungen entnehmen lasse) aufrechterhalten werden sollten, hätten ihren Ursprung im Völkerrecht (nämlich in der erwähnten Londoner Konvention von 1964 und in bilateralen Abmachungen). Da für letztere aber eine Methode der Identifizierung und Lokalisierung gegolten habe, wie sie auch im Anhang zur Verordnung Nr. 170/83 angewandt worden sei, müsse — weil etwas anderes nicht ausdrücklich angeordnet worden sei — angenommen werden, daß völkerrechtliche Grundsätze auch für die Auslegung der Verordnung Nr. 170/83 ihre Berechtigung hätten.

20. Ich meine indessen, daß sich ohne große Schwierigkeiten zeigen läßt, daß der Standpunkt der Kommission auf diese Weise nicht zu erschüttern ist, daß sich für seine Richtigkeit vielmehr einige gewichtige Überlegungen aufzeigen lassen, von denen bisher noch nicht die Rede war.

21. a) Vorweg und grundsätzlich ist zu betonen, daß aus dem Fehlen einer ausdrücklichen Bestimmung (im Sinne des Standpunktes der Kommission) — etwa dergestalt, daß für den Anhang I der Verordnung Nr. 170/83 die am 27. Januar 1983 gültigen Basislinien maßgeblich sind — nicht ohne weiteres geschlossen werden darf, der genannten Regelung komme dieser Sinn keinesfalls zu.

22. Zwar ist sicher wünschenswert, daß sich der Gesetzgeber möglichst eindeutig ausdrückt (und erfreulich oft verhält es sich ja so). Für die juristische Praxis ist es aber nicht ungewöhnlich, den wirklichen Sinn einer Regelung durch komplexe Auslegungsbemühungen anhand mancherlei Kriterien zu eruieren. Solcher Art ist auch jetzt zu verfahren, und wenn sich dann anhand zwingender Überlegungen (nach Inhalt und Gesamtsystem der Regelung) ergibt, daß sie nur den von der Kommission für richtig gehaltenen Sinn haben kann (wir werden sehen, daß es solche gibt), kommt natürlich der bedauerlichen, vom Beklagten aufgezeigten Unzulänglichkeit des Textes keine entscheidende Bedeutung zu.

23. b) Festzuhalten ist auch im Hinblick auf die Verwendung völkerrechtlicher Begriffe in Gemeinschaftstexten sowie den offensichtlich bestehenden Zusammenhang zwischen der Londoner Fischereikonvention vom 9. März 1964 einerseits und Artikel 100 der Beitrittsakte sowie der Verordnung Nr. 170/83 andererseits, daß bei einer solchen Sachlage nicht ohne weiteres von einer einfachen Inkorporierung des Völkerrechts in das Gemeinschaftsrecht ausgegangen werden kann. Vielmehr stellt sich sofort die Frage, ob es und inwieweit es eine Modifizierung völkerrechtlicher Begriffe nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts, in das sie eingebettet werden, gegeben hat. Dies namentlich, weil das Gemeinschaftsrecht „eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt“ [5], die im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten eindeutig Vorrang hat vor völkerrechtlichen Verpflichtungen (wie etwa im Urteil in den Rechtssachen 180 und 266/80 [6] festgehalten wurde).

5 — Urteil vom 5. Februar 1963 in der Rechtssache 26/62 (Van Gend & Loos, Slg. 1963, S. 1).

6 — Urteil vom 8. Dezember 1981 in den verbundenen Rechtssachen 180/80 und 266/80, José Crujeiras Tome und Anton Yurrita („Fischerei: Rechte der Drittländer“) (Slg. 1981, 2997).

24. So gesehen ist in der Tat (abgesehen davon, daß sich auch in der Londoner Konvention, Artikel 10, ein Vorbehalt zugunsten des Gemeinschaftsrechts findet) von Bedeutung, daß das jetzt einschlägige Gemeinschaftsrecht und die völkerrechtliche Regelung von ganz unterschiedlichen Grundsätzen beherrscht werden. Ist für die Londoner Konvention der Normalfall, daß die Küstenstaaten in einer Zwölfmeilenzone exklusive Fischereirechte haben, und werden Fischereirechte anderer Vertragsstaaten in diesem Bereich eher als die Ausnahme angesehen, so ist kennzeichnend für das Gemeinschaftsrecht der Grundsatz des gleichen Zugangs aller Mitgliedstaaten zu den Fischereigewässern und kann nur als eine vorübergehende Abweichung hiervon das Recht der Küstenstaaten angesehen werden, sich die Fischereirechte in bestimmten Zonen zu reservieren (wozu es übrigens zum ersten Mal in der Beitrittsakte gekommen ist, weil die in Artikel 4 der Verordnung Nr. 2141/70 vorgesehene Abweichung in Ermangelung des Erlasses von Anwendungsvorschriften nicht zum Tragen kam). Dem kommt natürlich beträchtliche Bedeutung zu bei der Auslegung der jetzt interessierenden Regelung, und zwar in dem Sinne, daß sich alles, was den Zugang zu den Küstenzonen, der grundsätzlich gleich sein muß, beeinträchtigt (also auch dort bestehende besondere Fischereirechte anderer Mitgliedsländer), eine besonders strenge Prüfung anhand des Gemeinschaftsrechts gefallen lassen muß und umgekehrt alles, was für die Erhaltung solcher besonderer Rechte spricht, besonderes Gewicht hat.

25. c) Auch wenn ein gewisser Zusammenhang zwischen dem Regime der Londoner Fischereikonvention und der jetzt interessierenden Regelung nicht zu leugnen ist, ist doch auch klar erkennbar, daß es sich bei letzterer nicht einfach um eine Fortführung der ersteren handelt.

26. So ist schon von Interesse, daß in Artikel 100 Absatz 1 der Beitrittsakte vom Fischfang durch Schiffe gesprochen wird, „die *herkömmlicherweise von den Häfen* der betreffenden Küste aus" in der Sechsmeilenzone Fischfang treiben, während die Londoner Konvention (in Artikel 2) von einem exklusiven Fischereirecht des *Küstenstaates* in der Sechsmeilenzone spricht.

27. Weiter läßt sich darauf hinweisen, daß im Verhältnis der alten Mitgliedstaaten zueinander gemäß der Verordnung Nr. 2141/70 vom 1. Februar 1971 an der Grundsatz des gleichen Zugangs zu den Fischereigewässern gegolten hat und erst nach dessen Außerkraftsetzung durch die Beitrittsakte in deren Artikel 100 wieder an die Regelung angeknüpft wurde, die bis zum 31. Januar 1971 in Kraft war.

28. Nicht zuletzt ist bemerkenswert, daß einerseits in Artikel 100 der Beitrittsakte nicht nur von Fischereirechten die Rede ist, sondern in Absatz 3 auch von der Ausübung des *Fischfangs* und daß andererseits in der Verordnung Nr. 170/83 nur von *Fangtätigkeiten* in bestimmten Gebieten gesprochen wird, und zwar ohne Bezugnahme auf die Situation vom 31. Januar 1971, für die die Londoner Konvention kennzeichnend war.

29. Diese Erkenntnisse geben sicher Anlaß zu der Überlegung, daß die für die Londoner Konvention geltenden Anwendungsmodalitäten (einschließlich veränderlicher Basislinien) im Gemeinschaftsrecht wohl nicht ohne weiteres Geltung beanspruchen können.

30. d) Daß sie hier tatsächlich als Fremdkörper anzusehen sind, machen

umgekehrt verschiedene andere Erwägungen klar.

31. aa) In Artikel 100 Absatz 2 der Beitrittsakte (deren Regelung in gewisser Weise in der Verordnung Nr. 170/83 fortgeführt werden sollte, weswegen angenommen werden kann, daß letztere jedenfalls nicht hinter dem Standard der Beitrittsakte zurückbleiben sollte) ist die Rede von besonderen Fischereirechten, die am 31. Januar 1971 geltend gemacht werden konnten. Deutet schon dieses Datum auf die Fixierung eines Zustandes hin, mit dem mobile Basislinien und eine entsprechende Verschiebung von Fischereizonen nicht zu vereinbaren sind, so ist darüber hinaus auch klar, daß bei Zulassung solcher Verschiebungen Fischereirechte ausgehöhlt werden oder gar zu *inhaltslosen Rechten* verkümmern könnten. Dies hat der Vertreter der französischen Regierung in der mündlichen Verhandlung sehr deutlich gemacht unter Hinweis auf recht verschiedenartigen Fischreichtum in verschiedenen Meeresgewässern, auf recht unterschiedliche Verkehrsverhältnisse in den verschiedenen Fanggebieten (die sich natürlich auf die Fangtätigkeit auswirken) und indem er daran erinnerte, daß in weiter von der Küste entfernten Gebieten die Fangtätigkeit — jedenfalls bei kleineren Booten — von Wetterverhältnissen sowie der Entfernung von sicheren Häfen beeinflußt wird.

32. bb) Entsprechendes läßt sich zu dem in der Verordnung Nr. 170/83 verwendeten Begriff *„Fangtätigkeit"*, die sich auf bestimmte Gebiete mit bestimmten Ressourcen bezieht, sagen. Aus ihr kann in der Tat leicht eine relative oder gänzliche *Untätigkeit* werden, wenn sich die in Frage kommenden Fanggebiete infolge der Veränderung der Basislinien verschieben und die Berechtigten gezwungen werden, in ihnen nicht vertrauten Gebieten dem Fischfang nachzugehen.

33. cc) Für bedeutsam halte ich ferner die bereits erwähnte, in *Artikel 100 Absatz 3* der Beitrittsakte enthaltene Regelung (auch wenn klar ist, daß sie auf die jetzt interessierende britische Maßnahme des Jahres 1987 nicht anwendbar ist). Wenn hier für den Fall der Erweiterung der Fischereigrenzen eines Mitgliedstaates auf zwölf Seemeilen angeordnet war, es habe die bestehende Ausübung des Fischfangs gewahrt bleiben müssen, „so daß in dieser Hinsicht *keine Verschlechterung* gegenüber der am 31. Januar 1971 bestehenden Lage" eintrat, so kann man dies nur als ein rigoroses Festhalten an dem zu dem genannten Zeitpunkt bestehenden Zustand verstehen. Angesichts dieser Regelung muß man sicher der Überlegung zustimmen, die Autoren der Beitrittsakte hätten, wären sie von der prinzipiellen Beachtlichkeit beweglicher Basislinien gemäß völkerrechtlichen Grundsätzen ausgegangen, dann auch für den Fall deren Aktualisierung (mit der Folge der Verschiebung von Fischereigebieten) eine ähnliche Standstill-Vorschrift, wie die in Artikel 100 Absatz 3 enthaltene, für angebracht gehalten.

34. dd) Gemäß der Maxime, nach der Gemeinschaftstexte unter Berücksichtigung ihres rechtlichen Rahmens sowie ihres Sinns und Zwecks auszulegen sind (vgl. Urteil in der Rechtssache 61/77[7]), halte ich weiterhin die Erkenntnis für wichtig, daß sich die Verordnung Nr. 170/83 nicht mit einer einfachen Bezugnahme auf die am 31. Januar 1971 bestehende Situation begnügt, das heißt einer einfachen Fortschreibung der in Artikel 100 der Beitrittsakte enthaltenen Regelung. Für sie ist vielmehr kennzeichnend, daß sie die geschützten Fangtätigkeiten genau *spezifiziert* (nach Gebieten, Zeiträumen

7 — Urteil vom 16. Februar 1978 in der Rechtssache 61/77 (Kommission/Irland, Slg. 1978, 417).

und auch Fischarten); es hat also wohl — nach offenbar langwierigen und schwierigen Verhandlungen — eine sorgfältige Ausarbeitung und Anpassung der Regelung stattgefunden. Außerdem darf nicht übersehen werden, daß die genannte Verordnung (die in ihrem Titel die „Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen" erwähnt) im Rahmen einer Gesamtregelung auch Vorschriften über Fangquoten enthält und somit unter all diesen Aspekten für einen Zeitraum von zehn — möglicherweise zwanzig [8] — Jahren einen sicher heiklen Interessenausgleich anstrebt.

35. Damit ist in der Tat die Idee beweglicher Basislinien mit der Konsequenz zum Teil beträchtlicher Änderungen der Fischereitätigkeit schwer vereinbar. Es würde dies auf eine Mißachtung des in Artikel 4 der Verordnung ausgedrückten Gedankens (Gewährleistung einer relativen *Stabilität der Fischereitätigkeit* in den Mitgliedstaaten) hinauslaufen, und es wäre damit im übrigen auch eine gewisse Gefährdung der gemeinsamen Erhaltungspolitik verbunden, weil anzunehmen ist, daß Fischer aus anderen Mitgliedstaaten, die ihre traditionellen Fanggebiete verlieren, auf andere Gebiete ausweichen (die ohnehin allgemein zugänglich sind) und dort eine Überfischung riskieren.

36. ee) Schließlich kann ein nützlicher Auslegungshinweis auch aus der von Rat und Kommission zu Anhang I der Verordnung Nr. 170/83 abgegebenen Erklärung gewonnen werden, in der davon gesprochen wird, Anhang I werde, solange das in Artikel 6 Absatz 1 definierte Regime angewandt werde, auf *gemeinsamen Antrag der direkt interessierten Mitgliedstaaten* durch eine auf Vorschlag der Kommission ergehende Ratsverordnung geändert. Wenn man es für angebracht gehalten hat, dies besonders zu unterstreichen und namentlich die Notwendigkeit eines gemeinsamen Vorgehens der Staaten mit Küstenzonen und derjenigen mit besonderen Fischereirechten hervorzuheben, so kann daraus nur der Schluß gezogen werden, daß der in der Verordnung niedergelegte Interessenausgleich nicht durch *einseitige* Maßnahmen (zu denen auch solche gehören, die in anderem Zusammenhang im Völkerrecht vorgesehen sein mögen) in Gefahr gebracht werden darf.

37. *4.* Führen uns somit die bisher angestellten Überlegungen zu dem Schluß, daß der von der Kommission für richtig gehaltenen Auslegung der Verordnung Nr. 170/83 der Vorzug vor dem Standpunkt des Beklagten zu geben ist, für Artikel 6 Absatz 2 also auf die bei Inkrafttreten der Verordnung bestehenden Basislinien abzustellen ist, so läßt sich auch noch zeigen, daß hieran einige andere, vom Beklagten angestellte Erwägungen nichts ändern.

38. a) Dies gilt für die These, die Annahme unveränderlicher Basislinien im Hinblick auf die Verordnung Nr. 170/83 bei gleichzeitiger Zulässigkeit variabler Basislinien in anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts, das heißt, die Annahme zweier *unterschiedlicher Zwölfmeilenzonen* führe zu einer Verwirrung bei den Dienststellen, die die Gemeinschaftsregeln anzuwenden haben, und bringe auch praktische Schwierigkeiten für die Herstellung von Seekarten mit sich.

39. Für mich ist schwer vorstellbar, daß das Vorhandensein verschiedener geographischer Anwendungsbereiche in bezug auf verschiedene Regelungen Verwaltung und

8 — Siehe Verordnung Nr. 170/83, Erwägungsgrund 8 und Artikel 8.

Rechtsunterworfene überfordern könnte. Ohne weiteres lassen sich wohl auch spezielle Karten für verschiedenartige Zwecke herstellen, und es ist im übrigen auch nicht einzusehen, inwiefern das Fehlen besonderer Ratsvorschriften in Ansehung der zwischen solchen verschiedenartigen Regelungen bestehenden Beziehungen unlösbare Schwierigkeiten mit sich bringen sollte. Immerhin konnte die Kommission in diesem Zusammenhang auf eine ihren Standpunkt zugrunde legende belgische Verordnung vom 28. Januar 1988 verweisen, und es läßt sich dieser Hinweis wohl auch nicht ohne weiteres mit der Begründung entwerten, die genannte Regelung habe angesichts der Beschaffenheit der belgischen Küste und angesichts lediglich geringfügiger Änderungen belgischer Seekarten während der letzten zehn Jahre nur wenig praktische Auswirkungen. — Umgekehrt ließe sich hingegen in diesem Zusammenhang, das heißt, wenn von praktischen Schwierigkeiten die Rede ist, anmerken, daß dazu eher variable Basislinien beitragen würden, weil sie *Unsicherheiten für die Fischer* mit sich bringen würden, die vertraute Tätigkeitsgebiete aufgeben müßten.

40. b) Nichts Entscheidendes anfangen läßt sich auch mit dem Argument des Beklagten, es sei bei ihm in langjähriger Praxis vielfach zu Änderungen der Basislinie ohne irgendeinen Einwand gekommen und es habe sich auch in anderen Mitgliedstaaten (u. a. in Frankreich) seit 1971 wegen der Verschiebung von Basislinien eine Verschiebung von Fischereizonen ergeben.

41. Hierzu ist schon wichtig, daß der Vertreter Frankreichs in der mündlichen Verhandlung nachdrücklich und unwidersprochen hervorgehoben hat, es habe seitens dieses Mitgliedstaates keine Änderungen der Basislinie mit *Auswirkungen auf traditionelle Fischfangtätigkeiten* gegeben. Wesentlich ist aber vor allem, daß natürlich nicht die praktische Handhabung einer Regelung, die sich auf Basislinien bezieht, maßgeblich sein kann, sondern allein, was sich dazu zwingend nach Sinn und Zweck der Gemeinschaftsregelung ergibt. Annehmen läßt sich außerdem, daß sich der Umstand, daß es in der Vergangenheit zu keinen Gemeinschaftsreaktionen anläßlich der Verschiebung von Basislinien gekommen ist, wohl so erklären läßt, daß die allein auf *natürliche* Veränderungen trockenfallender Erhebungen zurückgehenden Veränderungen der Basislinie keine oder keine nennenswerten Auswirkungen auf die Fischereitätigkeit hatten. Jetzt dagegen liegt offenbar wegen der Ausdehnung der Territorialgewässer von drei Meilen auf zwölf Meilen eine Veränderung solchen Ausmaßes vor, daß es wegen nachhaltiger Beeinträchtigung der Fischereitätigkeit zu Beschwerden bei der Kommission und damit zu einer eingehenden Prüfung des Problems gekommen ist.

42. c) Soweit der Beklagte ferner geltend macht, der Standpunkt der Kommission bringe eine Benachteiligung für ihn mit sich (wogegen die Lage — hätte er schon 1971 seine Hoheitsgewässer auf zwölf Meilen ausgedehnt — heute sicher dem vom Beklagten vertretenen Standpunkt entsprechen würde), so kann auch dies ebensowenig zu einer anderen Beurteilung führen wie der Hinweis darauf, bei der Annahme variabler Basislinien sei auf längere Sicht (weil sich ja auch Verschiebungen landwärts ergeben würden) mit einem Ausgleich der Interessen zu rechnen.

43. Hierzu ist nämlich einerseits zu sagen, daß, wie der Beklagte selbst ausführt, keiner der damaligen und zukünftigen Mitgliedstaaten Anfang 1971 Zwölfmeilenhoheitsgewässer hatte. Sicher ist zum anderen keineswegs, daß es auf die Dauer tatsächlich zu dem vom Beklagten angenommenen Ausgleich käme. Tatsächlich darf ja nicht vergessen werden, daß die Regelung mög-

licherweise nur noch bis zum Jahre 1992 gilt[9] und daß sich die Verschiebung der Basislinie recht unterschiedlich auf die Fischereigebiete auswirkt. Außerdem ist schwerlich anzunehmen, daß eine landseitige Verschiebung von Fischereigebieten infolge natürlicher Vorgänge (Verschwinden von Sandbänken) einen gleichartigen Umfang hätte wie die infolge der Ausdehnung der Territorialgewässer im Jahre 1987 vom Beklagten für richtig gehaltene Verschiebung in umgekehrter Richtung.

44. d) Weiterhin sehe ich nicht, wie aus den vom Beklagten gemachten Hinweisen auf die Urteile der Rechtssachen 61/77 und 38/77 [10] für den vorliegenden Fall etwas Relevantes gewonnen werden könnte.

45. Zwar ist einzuräumen, daß im zuerst genannten Urteil festgehalten wurde, die Ausdehnung der Fischereigewässer durch nationale Maßnahmen habe auch Auswirkungen für den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 101/76. Es darf aber nicht vergessen werden, daß letztere gemeinsame Strukturpolitik und gemeinsame Erhaltungsmaßnahmen zum Gegenstand hat, also eine unterschiedslos für alle Betroffenen geltende Regelung der Fischereitätigkeit, bei der Probleme wie die jetzt zu behandelnden nicht auftauchten.

46. Wenn andererseits im Urteil der Rechtssache 38/77 zu der Auslegung einer Gemeinschaftsverordnung (über den Zollwert von Waren) erklärt wurde, sie habe einem Abkommen über den Zollwert, an dem alle Mitgliedstaaten beteiligt sind, zu folgen, so ist dafür maßgeblich, daß die Gemeinschaftsverordnung die Vorschriften des Abkommens fast wörtlich wiedergibt. Für den gegenwärtigen Fall dagegen ist kennzeichnend, daß die völkerrechtliche Regelung der Fischereirechte (nach dem Londoner Abkommen und bilateralen Abkommen) auf einem anderen Grundsatz beruhte als die Gemeinschaftsregelung und daß deshalb eine einfache Übernahme der aus den völkerrechtlichen Abkommen sich ergebenden Schlußfolgerungen nicht angezeigt erscheint.

47. e) Was schließlich noch das Argument anbelangt, natürliche Gründe (Erosion) führten zu einer Verschiebung der Basislinie nach innen und es könne dies aus völkerrechtlichen Gründen für die Abgrenzung von Gebieten mit besonderen Fischereirechten nicht ohne Bedeutung sein (weil eine entsprechende Verschiebung der äußeren Grenzen der Fischereigewässer unabweislich sei), so scheint mir auch dies nicht zwingend für die Anerkennung veränderlicher Basislinien in dem gegenwärtig interessierenden Bereich zu sein.

48. Tatsächlich kann auch bei solchen Vorgängen von der Unverrückbarkeit der Gebiete mit besonderen Fischereirechten anderer Mitgliedstaaten ausgegangen werden, wie der Vertreter der Kommission in der mündlichen Verhandlung mit Recht erklärt hat. Dafür ist einfach die Erkenntnis ausschlaggebend, daß seit 1977 die Fischereigewässer auf 200 Seemeilen ausgedehnt wurden. Auch wenn man also aus völkerrechtlichen Gründen bei einer Änderung der Basislinien eine entsprechende Änderung der Außengrenzen der Fischereihoheit für unabweislich hält, werden damit doch nicht die

9 — Siehe Artikel 8 der Richtlinie.

10 — Urteil vom 23. November 1977 in der Rechtssache 38/77, Enka BV („Zollwert — Kosten für die Lagerung") (Slg. 1977, 2203).

Fischereirechte tangiert, die in der Sechs- bis Zwölfmeilenzone angesiedelt sind, das heißt, es kann in diesem Bereich die Gemeinschaftsregelung ohne weiteres den Vorrang haben, weil ein Konflikt mit dem Völkerrecht ausgeschlossen ist.

C — Schlußantrag

49. Ist somit zusammenfassend festzuhalten, daß der Standpunkt der Kommission die besseren Argumente für sich hat, so bleibt auch nur die Konsequenz, ihrem Antrag entsprechend festzustellen, daß das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, weil es in bestimmten Gebieten für die Fischereimodalitäten, die für die Küstengewässer des Vereinigten Königreichs durch Artikel 6 Absatz 2 in Verbindung mit Anhang I der Verordnung Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen festgelegt worden sind, neue Basislinien anwendet, die weiter von den Küsten entfernt sind als diejenigen, die am 25. Januar 1983 galten. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind außerdem die durch das Verfahren verursachten Kosten, einschließlich derjenigen der Streithelferin der Kommission, dem Beklagten aufzuerlegen.