ähnlicher Abkommen sind, sind schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht nur gehalten, im Rahmen dieser Übereinkommen keine Verpflichtungen zu übernehmen, welche die Gemeinschaft bei der Ausführung der ihr in Artikel 102 der Beitrittsakte übertragenen Aufgabe behindern könnten, sondern sie sind auch zu gemeinsamem Vorgehen innerhalb der Fischereikommission verpflichtet.
Sobald die Gemeinschaftsorgane das Verfahren zur Durchführung der Bestimmungen des Artikels 102 in Gang gesetzt haben werden, spätestens aber bei Ablauf der dort vorgesehenen Frist, sind sie und die Mitgliedstaaten außerdem verpflichtet, alle zu ihrer Verfügung stehenden rechtlichen und politischen Mittel einzusetzen, um die Teilnahme der Gemeinschaft an dem Übereinkommen und ähnlichen Abkommen sicherzustellen.

4. Ein Mitgliedstaat, der Maßnahmen zur Beschränkung der Fischereitätigkeit mit dem Ziel der Erhaltung der Meeresschätze trifft, gefährdet nicht die Zielsetzungen oder das Funktionieren des durch die Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft bzw. die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse errichteten Systems. Derartige Maßnahmen stellen keine nach Artikel 30 ff. EWG-Vertrag verbotenen Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengemäßige Beschränkung des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs dar.

In den verbundenen Rechtssachen 3/76, 4/76 und 6/76

betreffend die dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von den Arrondissementsrechtbanken Zwolle (Rechtssache 3/76 und 4/76) und Alkmaar (Rechtssache 6/76) in den vor diesen Gerichten anhängigen Strafverfahren gegen

— Cornelis Kramer (Rechtssache 3/76),

— Hendrik van den Berg (Rechtssache 4/76),

— Vennootschap onder firma (offene Handelsgesellschaft) Kramer en Bais (Rechtssache 6/76)

vorgelegten Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung insbesondere der Artikel 30, 31, 34, 38 bis 47 EWG-Vertrag, Artikel 102 der Akte über die Beitrittsbedingungen und die Anpassungen der Verträge sowie der Verordnungen Nr. 2141/70 und 2142/70 des Rates vom 20. Oktober 1970 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft bzw. die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 236 vom 27. Oktober 1970, S. 1 und 5)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten H. Kutscher und A. O'Keeffe, der Richter J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen und F. Capotorti,

Generalanwalt: A. Trabucchi
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, die Vorlageentscheidungen, das Verfahren und die gemäß Artikel 20 des Statuts des Gerichtshofs der EWG abgegebenen schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Vor den Arrondissementsrechtbanken Zwolle und Alkmaar sind Strafverfahren gegen niederländische Fischer anhängig, denen zur Last gelegt wird, gegen die in den Niederlanden erlassenen Vorschriften zur Beschränkung der Zungen- und Schollenfischerei verstoßen zu haben. Diese Vorschriften beruhen auf den Bestimmungen des Übereinkommens über die Fischerei im Nordostatlantik (im folgenden „Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen"). Die vorgenannten Gerichte haben dem Gerichtshof Fragen über die Auslegung insbesondere der Artikel 30, 31, 34, 38 bis 47 EWG-Vertrag, des Artikels 102 der Akte über die Beitrittsbedingungen und die Anpassungen der Verträge — die gemäß seinem Artikel 1 Bestandteil des Beitrittsvertrages ist, und im folgenden als „Beitrittsakte" bezeichnet wird — sowie der Verordnungen Nr. 2141/70 und 2142/70 des Rates vom 20. Oktober 1970 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft bzw. die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 236 vom 27. Oktober 1970, S. 1 und 5) vorgelegt. Im wesentlichen geht es hierbei um die Frage, ob die Mitgliedstaaten weiterhin zuständig sind, Maßnahmen der hier vorliegenden Art zu treffen, ob derartige Maßnahmen der Sache nach mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und ob allein die Organe der Gemeinschaft befugt sind, internationale Abkommen auf diesem Gebiet zu schließen.

1. Herauszuziehende Bestimmungen

A — Mehrere europäische Staaten — darunter die gegenwärtigen Mitgliedstaaten der EWG, mit Ausnahme des Großherzogtums Luxemburg und Italiens, sowie die Sowjetunion und Polen — unterzeichneten am 24. Januar 1959 in London das Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen (United Nations Treaty Series 1964, No. 7078), das am 27. Juni 1963 in Kraft trat. Das Übereinkommen soll nach seiner Präambel „die Erhaltung der Fischbestände und die Rationalisierung der Fischerei im Nordostatlantischen

Ozean und den angrenzenden Gewässern, die ein allen [Vertragsstaaten] gemeinsames Anliegen sind, [sicherstellen]". Es enthält unter anderem folgende Bestimmungen, wobei die Buchstaben g und h des ersten Absatzes von Artikel 7, die gemäß dem hierfür in Absatz 2 dieses Artikels vorgesehenen Verfahren im Mai 1970 angenommen wurden, erst am 4. Juni 1974 in Kraft traten:

„*Artikel 7*

(1) Die von der Kommission — d. h. der in Artikel 3 des Übereinkommens eingesetzten Kommission für die Fischerei im Nordostatlantik, im folgenden Fischereikommission genannt — und den Regionalausschüssen in Erwägung gezogenen Maßnahmen betreffend die Ziele und Zwecke dieses Übereinkommens, bezüglich derer die Kommission Empfehlungen an die Vertragsstaaten richten kann, sind folgende:
   a) bis f) .....
   g) alle Maßnahmen zur Regelung der Höhe des Gesamtfangs und ihrer Zuteilung an die Vertragsstaaten in einem bestimmten Zeitabschnitt;
   h) alle Maßnahmen zur Regelung des Umfangs der Fischereitätigkeit und seiner Zuteilung an die Vertragsstaaten in einem bestimmten Zeitabschnitt.

(2) Zusätzlich zu den in Absatz (1) aufgeführten Maßnahmen können Maßnahmen zur Regelung der Höhe des Gesamtfanges oder des Umfangs der Fischereitätigkeit in einem bestimmten Zeitabschnitt sowie alle sonstigen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände im Übereinkommensbereich getroffen werden, hierzu bedarf es eines Vorschlags, der von mindestens zwei Dritteln der anwesenden und abstimmenden Delegationen gebilligt und in der Folge von allen Vertragsstaaten im Einklang mit ihren verfassungsmäßigen Verfahren angenommen worden ist.

.....

Artikel 8

(1) Vorbehaltlich dieses Artikels verpflichten sich die Vertragsstaaten, jede Empfehlung in Kraft zu setzen, die von der Kommission gemäß Artikel 7 abgegeben und von mindestens zwei Dritteln der anwesenden und abstimmenden Delegationen angenommen worden ist.

.....

Artikel 13

(1) Jeder Vertragsstaat trifft in seinen Hoheitsgebieten in bezug auf seine eigenen Staatsangehörigen und Schiffe geeignete Maßnahmen, um die Anwendung der Bestimmungen dieses Übereinkommens und der für ihn verbindlich gewordenen Empfehlungen der Kommission sowie die Bestrafung von Zuwiderhandlungen gegen die genannten Bestimmungen und Empfehlungen sicherzustellen; die Hoheitsrechte der Staaten in bezug auf ihre Hoheits- und Binnengewässer bleiben unberührt.

....."

Im November 1974 beschloß die Fischereikommission gemäß Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe g und h Empfehlungen für den Fang von Zungen und Schollen und

— setzte Gesamtquoten für den Fang von Zungen und Schollen in der Nordsee für das Jahr 1975 fest;
— unterteilte diese Quoten in Einzelquoten für Belgien, Dänemark, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, die Niederlande, das Vereinigte Königreich und — global — für „andere"; die den Niederlanden zugeteilten Quoten betrugen für Zungen 9 200 t und für Schollen 47 000 t;
— legte das Gebiet fest, für das diese Bestimmungen gelten sollten; dieses Gebiet umfaßte nicht nur die unter der Hoheitsgewalt der betreffenden Staaten stehenden Territorialgewässer, sondern auch einen großen Anteil der hohen See;
— verbot die Schleppnetzfischerei mit Schiffen von mehr als 50 BRT und

mehr als 300 PS in den „Küstengewässern" Belgiens, der Niederlande, der Bundesrepublik Deutschland und des westlichen Teils von Dänemark; 10 % eines Fangs, der andere Arten betraf, sollten jedoch aus Zungen und Schollen bestehen können;
- definierte den Ausdruck „Küstengewässer" als dasjenige Gebiet, das sich, von der Basislinie aus gemessen, in einer Breite von 12 Meilen erstreckt.

B — Auf der Grundlage dieser Empfehlungen trafen die niederländischen Behörden eine Reihe von Maßnahmen zur Beschränkung der Zungen- und Schollenfischerei:

Gemäß Artikel 2 der „Beschikking vangstbeperking tong en schol 1975" (Verordnung des niederländischen Ministers für Landwirtschaft und Fischerei vom 25. Februar 1975, in Kraft getreten am 2. März 1975; im folgenden „BV") war

„während des Zeitraums, der am Tage des Inkrafttretens dieser Verordnung um 0 Uhr 00 beginnt, und am 31. Dezember 1975 um 24.00 Uhr endet, die Zungen- und Schollenfischerei verboten
a) in der Nordsee,
b) im Englischen Kanal,
c) im Kanal von Bristol,
d) in der Irischen See."

Als Ausnahme von diesem Verbot sah Artikel 3 Absatz 1 BV vor, daß niederländische Fischer in der Nordsee 9 200 t Zungen und 47 000 t Schollen fangen durften, wobei die im Jahre 1975, aber vor Inkrafttreten der Verordnung gefangenen Mengen auf diese Gesamtmengen angerechnet wurden. Diese Ausnahme galt jedoch nicht „für die Zungen- und Schollenfischerei in den Küstengewässern mit Schiffen, die eine größere Tonnage als 50 BRT haben und eine größere Leistung als 300 PS entwickeln" (Art. 3 Abs. 2); unter „Küstengewässer" verstand die BV „das Gebiet, das sich, von der Basislinie der Territorialgewässer aus gemessen, in einer Breite von 12 Seemeilen erstreckt" (Art. 1).

Auf der Grundlage der BV erließ die „Produktschap voor Vis en Visprodukten", eine Selbstverwaltungskörperschaft für die Fischereiwirtschaft, am 20. März 1975 die „Verordening beperking visserij op tong en schol 1975" (im folgenden „VB") deren Artikel 3 den Präsidenten der Produktschap ermächtigte, Maßnahmen zur Ausführung der Verordnung zu treffen.

Gestützt auf diese Ermächtigung, erließ der Präsident am 24. April 1975 den Uitvoeringsbesluit beperking visserij op tong en schol 1975" (im folgenden „UB"), ein Beschluß, der denselben Gegenstand wie die vorgenannten Bestimmungen betraf. Dieser Beschluß enthielt — in der Fassung, die zur Zeit der Vorfälle galt, die der Rechtssache 3/76 zugrunde liegen — insbesondere folgende Bestimmungen:

„Artikel 8

.....

(3) Die Zungenfischerei, einschließlich der Hin- und Rückreise zu den Fanggründen, ist vom 21. Juli 1975 ab in den jeweils ersten beiden Wochen eines vierwöchigen Zeitabschnitts nur mit einem Schiff gestattet, dessen Kennzeichen gemäß dem Beschluß über die Registrierung von Fischereifahrzeugen von 1964 aus einem Buchstaben und einer nachfolgenden ungeraden Ziffer besteht.

(4) Beträgt das Gewicht der an Bord eines zürückkehrenden Schiffes befindlichen Zungen mehr als 10 % des Gewichts aller an Bord befindlichen Fische, so gilt zu Lasten des Reeders oder des Fischers die Fahrt als zum Zwecke der Zungenfischerei durchgeführt.

Artikel 11

(1) Es ist verboten, Zungen mit einem Schiff anzulanden, hinsichtlich dessen gegen Artikel 8 verstoßen worden ist.

....."

C — a) Die Verordnungen Nr. 2141/70 und 2142/70 des Rates — die nach den Ereignissen, die den vorliegenden Rechtssachen zugrunde liegen, aufgehoben und durch die Verordnungen Nr. 100/76 und 101/76 (ABl. L 20 vom 28. Januar 1976, S. 1 bis 19) ersetzt wurden — enthielten unter anderem folgende Bestandteile:

Die Verordnung Nr. 2141/70, deren Erlaß auf die Artikel 7, 42, 43 und 235 EWG-Vertrag gestützt wurde,

- enthält insbesondere folgende Erwägungen:
  - „Die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fischereierzeugnisse muß durch die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft ergänzt werden" (erste Erwägung);
  - „die Seefischerei ist der wichtigste Teil der gesamten Fischwirtschaft; sie weist eine besondere Sozialstruktur sowie spezifische Bedingungen für die Nutzung der Meeresschätze auf" (zweite Erwägung);
  - „... die Fischer der Gemeinschaft [müssen] in den der Oberhoheit oder Gerichtbarkeit der Mitgliedstaaten unterliegenden Meeresgewässern gleichen Zugang zu den Fanggründen und deren Nutzung haben ..." (dritte Erwägung);
  - „es sollte die Möglichkeit geschaffen werden, gemeinschaftliche Maßnahmen zum Schutz der Fischbestände in den betreffenden Gewässern zu treffen" (vierte Erwägung);
- führt, u. a. „zur Förderung einer rationellen Nutzung der biologischen Schätze des Meeres und der Binnengewässer", „eine gemeinsame Regelung für die Ausübung der Fischerei in den Meeresgewässern" ein (Art. 1);
- bestimmt, daß, mit Ausnahme von „bestimmten Fanggebieten innerhalb einer Breite von 3 Seemeilen" (vgl. Artikel 4), „die Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten für die Ausübung der Fischerei in den ihrer Oberhoheit oder ihrer Gerichtsbarkeit unterliegenden Meeresgewässern" — d. H. „alle[n] Gewässer[n], die in den geltenden Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten als solche bezeichnet werden" — „zu keiner unterschiedlichen Behandlung anderer Mitgliedstaaten führen [dürfen]", und daß „die Mitgliedstaaten ... insbesondere allen die Flagge eines Mitgliedstaats führenden und im Bereich der Gemeinschaft registrierten Fischereifahrzeugen gleichen Zugang zu den Fanggründen und zur Fischerei in den [oben] genannten Gewässern [gewähren]" (Art. 2 Abs. 1 und 3);
- ermächtigt den Rat, für den Fall, daß „aufgrund der Fischereitätigkeit ... in den [oben] genannten Meeresgewässern [Gefahr besteht, daß] bestimmte Fischbestände dieser Gewässer allzu intensiv ausgebeutet werden, ... die erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung dieser Fischbestände [zu] treffen" (Art. 5); von dieser Ermächtigung hat der Rat noch nicht Gebrauch gemacht;
- verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Kommission, „soweit irgend möglich", insbesondere „die Entwürfe für Rechts- und Verwaltungsvorschriften", die „die Verbesserung der Struktur der Fischwirtschaft betreffen", zu übermitteln, wobei die Kommission sich hierzu „äußern" kann (Art. 11);
- setzt einen „Ständige[n] Strukturausschuß für die Fischwirtschaft" ein, zu dessen Aufgaben es gehört, „für die gegenseitige Unterrichtung der Mitgliedstaaten und der Kommission auf dem Gebiet der Strukturpolitik, insbesondere über die Regelung für die Ausübung der Seefischerei, Sorge zu tragen" und „die Strukturpolitik der Mitgliedstaaten ... zu untersuchen" (Art. 12 und 13).

Die Verordnung Nr. 2142/70, deren Erlaß auf die Artikel 42 und 43 EWG-Vertrag gestützt wurde,

- enthält insbesondere folgende Erwägungen:
  - „Mit dem Funktionieren und der Entwicklung des gemeinsamen

Marktes für landwirtschaftliche Erzeugnisse muß die Gestaltung einer gemeinsamen Agrarpolitik Hand in Hand gehen; sie muß insbesondere eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte umfassen, die je nach Erzeugnis verschiedene Formen annehmen kann" (erste Erwägung);

- „der Fischerei kommt in der Agrarwirtschaft bestimmter Küstengebiete der Gemeinschaft besondere Bedeutung zu. Für die Fischer dieser Gebiete stellen die Erlöse aus dieser Erzeugung den überwiegenden Teil ihres Einkommens dar; es ist daher angezeigt, durch geeignete Maßnahmen den rationellen Absatz dieser Erzeugung zu fördern und die Stabilität des Marktes zu gewährleisten" (zweite Erwägung);
- bei der Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation „muß ferner berücksichtigt werden, daß die Gemeinschaft ein Interesse daran hat, die Fischbestände so weit wie möglich zu erhalten" (vierundzwanzigste Erwägung);

— führt eine Preisregelung ein (Art. 1, 7 bis 16);

— verbietet im Handelsverkehr mit Drittländern unter anderem „die Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen" (Art. 17), ohne Maßnahmen zu erwähnen, die solchen Beschränkungen gleichkommen, und ohne eine entsprechende Bestimmung für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr vorzusehen;

— bestimmt, daß „bei der Durchführung dieser Verordnung ... zugleich den in den Artikeln 39 und 110 des Vertrages genannten Zielen in geeigneter Weise Rechnung zu tragen [ist]" (Art. 32).

b) Die Beitrittsakte enthält im Titel II („Landwirtschaft") des mit „Übergangsmaßnahmen" überschriebenen Vierten Teils ein Kapitel 3, das „Bestimmungen über Fischereierzeugnisse" betrifft. Dieses Kapitel ist in zwei Abschnitte unterteilt, die mit „Gemeinsame Marktorganisation" (Art. 98 und 99) und „Regelung der Fischereirechte" (Art. 100 bis 113) überschrieben sind.

Artikel 102 bestimmt, daß „spätestens nach dem sechsten Jahr nach dem Beitritt ... 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[legt]". Der Rat hat dies bisher nicht getan.

c) In seiner Sitzung vom 20. Januar 1976 hat der Rat eine „Erklärung" folgenden Inhalts abgegeben:

„Der Rat geht hinsichtlich der Quoten, zu denen sich die Mitgliedstaaten für das Jahr 1976 im Rahmen [des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens] verpflichtet haben oder verpflichten werden, von dem Grundsatz einer befristeten Genehmigung durch die Gemeinschaft aus und fordert die Kommission auf, ihm geeignete Vorschläge zu unterbreiten, auf Grund deren er im Laufe dieses Jahres eine Regelung für die gemeinschaftliche Verwaltung dieser Fangquoten prüfen kann."

In das Protokoll dieser Sitzung wurde folgender Satz aufgenommen:

„Bei der Abgabe dieser Erklärung unterstreicht der Rat, daß sie in ihrem ersten Teil die Gültigkeit der auf Empfehlung [des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens] getroffenen einzelstaatlichen Maßnahmen in keiner Weise berührt."

Nachdem die Kommission den vorerwähnten Vorschlag unterbreitet hatte, erließ der Rat am 6. April 1976, d. h. nach den hier interessierenden Fängen, die bis zum 31. Dezember 1976 geltende Verordnung Nr. 811/76 „zur vorübergehenden Genehmigung bestimmter Fangquotenregelungen im Fischereisektor" (ABl. L 94 vom 9. April 1976, S. 1). Diese Verordnung, deren Erlaß auf Artikel 43 des Vertrages gestützt wurde,

— enthält folgende Erwägungen:
  — „Die Fischbestände des Meeres wären durch unkontrollierte Fänge sehr gefährdet. Würden die Anlandemengen nicht begrenzt werden, so bestünde die Gefahr, daß eine rationelle Produktionsentwicklung der Fischereierzeugnisse gestört wird" (erste Erwägung);
  — „mehrere Mitgliedstaaten sind daher internationale Verpflichtungen zur Beschränkung der Fänge ihrer Fischereiflotten eingegangen" (zweite Erwägung);
  — „bis zum Erlaß einer endgültigen Regelung zur gemeinschaftlichen Produktionsbeschränkung auf diesem Sektor ist es zur Vermeidung von Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der einzelstaatlichen Maßnahmen angezeigt, die Mitgliedstaaten für den zur Verwirklichung einer solchen Regelung erforderlichen Zeitraum zu ermächtigen, die Fangregelungen, die sich aus ihren internationalen Verpflichtungen ergeben, vorübergehend beizubehalten" (dritte Erwägung);
— bestimmt, daß „die Mitgliedstaaten ... ermächtigt [werden], die Fänge ihrer Fischereiflotten entsprechend den bereits eingegangenen oder zukünftig eingegangenen internationalen Verpflichtungen zu beschränken" (Art. 1).

2. Geschehensablauf und Verfahren

A — Die Vertreter der Anklage (Officieren van Justitie) bei den vorlegenden Gerichten leiteten Strafverfahren gegen bestimmte Personen und Firmen ein, denen sie folgendes zur Last legen:
— Rechtssache 3/76: Am oder um den 4. August 1975 habe Kramer gegen die Artikel 8 Absatz 3 und 11 Absatz 1 des UB dadurch verstoßen, daß er eine 300 kg übersteigende Menge Zungen angelandet habe, und dies mit einem Schiff, das unter dem Kennzeichen UK 86 registriert sei, einem Kennzeichen also, das eine gerade Zahl enthalte.
— Rechtssache 4/76: Am oder um den 13. Mai 1975 habe van den Berg gegen Artikel 2 der BV dadurch verstoßen, daß er in der Küstenzone der Nordsee die Fischerei auf Scholle oder Zunge unter Benutzung eines Schiff betrieben habe, das eine höhere Tonnage als 50 Bruttoregistertonnen und eine größere Leistung als 300 PS gehabt habe.
— Rechtssache 6/76: Am oder um den 12. Mai habe die Gesellschaft Kramer en Bais eine Straftat begangen, die der dem Angeklagten van den Berg zur Last gelegten gleiche.

B — Nachdem sich die Angeklagten der Ausgangsverfahren auf die Unvereinbarkeit der niederländischen Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht berufen hatten, legten die Arrondissementsrechtbanken Zwolle und Alkmaar mit Entscheidungen vom 24. Dezember 1975 (Zwolle: Rechtssachen 3/76 und 4/76) und 2. Januar 1976 (Alkmaar: Rechtssache 6/76), bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 12. bzw. 23. Januar 1976, dem Gerichtshof folgende Fragen vor:
1. Sind die Mitgliedstaaten ..., insbesondere im Hinblick auf die Artikel 38 bis 47 EWG-Vertrag, die Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70 sowie Artikel 102 der [Beitrittsakte], noch befugt, Quotisierungsmaßnahmen zu treffen, wie sie ... die [BV] und die [VB und UB] vorsehen?
2. Sind die Organe der EWG allein befugt, Abkommen über Maßnahmen zu schließen, mit denen der Fischbestand so gut wie möglich erhalten werden soll, wie sie z. B. in Artikel 7 unter den Buchstaben g und h des [Nordostatlantik - Fischereiübereinkommens] niedergelegt sind?
3. Sind Quotisierungsmaßnahmen — wie sie in ... [der BV, dem VB und dem UB] niedergelegt sind — mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, insbesondere mit den Artikeln 30, 31 und 34 EWG-Vertrag, Artikel 102 der [Beitrittsakte] sowie den Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70?

4. Gelten die Artikel 30, 31 und 34 EWG-Vertrag nach ihrer Rechtsnatur in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten der EWG unmittelbar?

Gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG haben
- in den Rechtssachen 3 und 4/76 der Vertreter der Anklage bei der Arrondissementsrechtbank Zwolle und die Angeklagten der Ausgangsverfahren,
- in der Rechtssache 6/76 der Angeklagte des Ausgangsverfahrens und die italienische Regierung,
- in den Rechtssachen 3, 4 und 6/76 die britische, die dänische und die niederländische Regierung sowie der Rat und die Kommission

schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat am 5. Mai 1976 die Verbindung der Rechtssachen für die Zwecke des mündlichen Verfahrens und einer gemeinsamen Entscheidung beschlossen.

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

II — Zusammenfassung der gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen Erklärungen

Der *Vertreter der Ankage bei der Arrondissementsrechtbank Zwolle* bemerkt, daß für die Frage, ob die innerstaatlichen Beschränkungen des Fischfangs in Widerspruch zu der Verordnung Nr. 2142/70 stünden, zunächst das Urteil des Gerichtshofes vom 30. Oktober 1974 in der Rechtssache Van Haaster („Hyazinthenanbau", Rechtssache 190/73 — Slg. 1974, 1123) heranzuziehen sei. Dieses Urteil habe eine auf die Beschränkung der Produktion gerichtete innerstaatliche Maßnahme für unvereinbar mit einer Verordnung gehalten, die eine gemeinsame Marktorganisation errichtet und im Handel zwischen den Mitgliedstaaten jede mengenmäßige Beschränkung oder Maßnahme gleicher Wirkung ausdrücklich verboten habe. Die Verordnung Nr. 2142/70 spreche ein derartiges Verbot nicht aus; ihr Artikel 17 sei für den vorliegenden Fall ohne Bedeutung, da die betroffenen Drittländer selbst den von dem Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen vorgesehenen Quotenregelungen unterlägen; diese Ansicht wird auch von der *britischen Regierung* vertreten.

Unter diesen Voraussetzungen müsse untersucht werden, ob diese Regelungen mit dem Zweck und den Grundsätzen der gemeinschaftsrechtlichen Regelung vereinbar seien. Hierfür sei weniger die Verordnung Nr. 2142/70, als vielmehr die Verordnung Nr. 2141/70 heranzuziehen, die, ganz wie das Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen, die Erhaltung der Fischgründe zu sichern beabsichtige. Diese Betrachtungsweise finde im übrigen in der Unterteilung eine Stütze, die innerhalb des der Fischerei gewidmeten Kapitels der Beitrittsakte vorgenommen worden sei.

Der Gerichtshof habe für Recht erkannt, daß „in den Bereichen, in denen die Gemeinschaft zur Verwirklichung einer vom Vertrag vorgesehenen gemeinsamen Politik Vorschriften erlassen hat, die in irgendeiner Form gemeinsame Rechtsnormen vorsehen, die Mitgliedstaaten weder einzeln noch selbst gemeinsam handelnd berechtigt [sind], mit dritten Staaten Verpflichtungen einzugehen, die diese Normen beeinträchtigen" (EuGH 31. März 1971 — „Europäisches Übereinkommen über Straßenverkehr" — AETR, 22/70 — Slg. 1971, 275 Nr. 17). Hieraus folge, daß die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, Quotenregelungen auf dem Gebiet der Fischerei einzuführen und internationale Abkommen über die Erhaltung der Fischgründe abzuschließen, erst dann ende, wenn der Rat Maßnahmen aufgrund der Artikel 5 der Verordnung Nr. 2141/70 und 102 der Beitrittsakte getroffen habe. Die streitige Regelung sei daher mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar.

Die *Angeklagten der Ausgangsverfahren in den Rechtssachen 3 und 4/76 sowie in der Rechtssache 6/76* haben gleichlautende Schriftsätze eingereicht.

a) Sie geben eine Darstellung des Sachverhalts, aus der sie folgern, daß die streitigen innerstaatlichen Maßnahmen den Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten störten oder zu stören geeignet seien.

Die Angeklagten führen den Wortlaut einer Reihe von Bestimmungen der BV, des VB und des UB unter Hervorhebung der aufeinanderfolgenden Änderungen an, die einige unter ihnen im Laufe des Jahres 1975 erfahren hätten.

Zunge und Scholle seien Plattfische und bildeten für die Niederlande die wichtigsten Grundfischarten — ein Ausdruck, der den Gegensatz zu den Hochseefischarten kennzeichne, d. h. denjenigen, die sich in einer gewissen Entfernung vom Meeresgrund bewegten. Die Grundfischerei werde im wesentlichen von Unternehmen der Kleinen Hochseefischerei mit eigens zu diesem Zweck konstruierten Schleppnetzfischereischiffen betrieben, mit denen Hochseefischarten nicht rentabel gefischt werden können. Die Festsetzung von Quoten für bestimmte Grundfischarten habe den Nachteil, daß nach Erreichen der Quote die Grundfischerei eingestellt werden müsse, da es unmöglich sei, nicht auch Fische der betreffenden Arten zu fangen. Es habe keinen Sinn, zuviel gefangene Fische in die See zurückzuwerfen, da die Überlebenschancen zurückgeworfener Fische nur etwa 15 % betrügen.

Die Angeklagten legen Zahlen vor, die sich unter anderem auf die Entwicklung der niederländischen Schleppnetzfischereiflotte für die Grundfischerei, die relativen und absoluten Mengen der von dieser Flotte gefangenen Plattfische, die von den Niederlanden aus- und eingeführten Fischmengen sowie die von den niederländischen Unternehmen der Hochseefischerei erzielten Geschäftsergebnisse beziehen. In diesem Zusammenhang weisen insbesondere darauf hin, daß

- die gesamte Flotte in besonderem Maße von der Fischerei auf Plattfische, insbesondere auf Zungen, abhängig sei;
- 90 % der gefangenen Zungen und Schollen ausgeführt würden, und zwar hauptsächlich in andere Mitgliedstaaten;
- die für 1975 festgesetzten Quoten gegenüber den durchschnittlichen Fängen von 1971 bis 1973 eine Verminderung um 47 % für Zunge und 9 % für Scholle bedeutet hätten; wegen dieser verheerenden Konsequenzen hätten die Behörden Sanierungsmaßnahmen treffen müssen, die sich jedoch als unzureichend herausgestellt hätten;
- zahlreiche Fischer in Konkurs gefallen wären, wenn die genannten Quoten eingehalten worden wären; dies erkläre, warum die Strafverfolgungsbehörde im Jahre 1975 in ungefähr 600 Fällen Strafverfolgungsmaßnahmen eingeleitet habe.

Das 12-Meilen-Verbot für große Schiffe sei in Belgien und in der Bundesrepublik Deutschland viel später als in den Niederlanden erlassen worden, woraus die belgischen und deutschen Fischer einen erheblichen Vorteil gezogen hätten. Die Quotenregelung führe im übrigen zu einer ungerechtfertigten Beschränkung der niederländischen Produktion im Verhältnis zu der der anderen Mitgliedstaaten; da die Quoten auf der Grundlage der Fangergebnisse der sechziger Jahre festgesetzt worden seien, habe die Aufteilung die Zunahme der Fangkapazität in den Niederlanden zu Beginn der siebziger Jahre nicht berücksichtigt. Da das Verbot die großen Schiffe treffe, seien die niederländischen Fischer noch mehr benachteiligt, weil die anderen Mitgliedstaaten über Schleppnetzfischereischiffe von geringerer Tonnage und niedrigerer Leistung verfügten. Die Tatsache, daß jeder Mitgliedstaat ein absolutes Verbot, Fische auf den Markt zu bringen, erlassen könne, begünstige endlich Einfuhren aus

anderen Mitgliedstaaten; so hätten die Niederlande vor kurzem erhebliche Mengen Zunge aus Belgien eingeführt, wohingegen die herkömmlichen Handelsströme in die entgegengesetzte Richtung gingen.

b) Zu den rechtlichen Problemen nehmen die Angeklagten wie folgt Stellung:

1. Fasse man die erste Frage der vorlegenden Gerichte allgemeiner, so gehe sie dahin, inwieweit die Mitgliedstaaten noch befugt seien, Bestimmungen auf einem Gebiet zu erlassen, für das eine gemeinsame Marktorganisation gelte.

Zu dieser Frage liege eine nunmehr gefestigte Rechtsprechung des Gerichtshofes vor, aus der sich der Grundsatz ergebe, daß sich die Staaten aller Maßnahmen zu enthalten hätten, die eine Beeinträchtigung oder Abweichung von der betreffenden Marktorganisation mit sich brächten, wobei eine solche Beeinträchtigung auch aus einem Konflikt mit den Zielsetzungen der die Marktorganisation errichtenden Verordnung folgen könne.

Im vorliegenden Fall sei zu berücksichtigen, daß die Verordnung Nr. 2141/70 eine Ergänzung der Verordnung Nr. 2142/70 darstelle.

Die von den niederländischen Behörden festgesetzten Quoten seien mit diesen Verordnungen unvereinbar.

aa) Die Mitgliedstaaten dürften keine Maßnahmen in diesem Bereich treffen, für den allein die Gemeinschaft zuständig sei:

Dies ergebe sich bezüglich der Küstengewässer schon aus Artikel 5 der Verordnung Nr. 2141/70.

Bezüglich der Fischerei auf hoher See müsse beachtet werden, daß die Artikel 2 bis 5 dieser Verordnung zwar bestimmte Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten hinsichtlich der ihrer Oberhoheit unterliegenden Meeresgewässer auf die Gemeinschaft übertrügen, eine solche Übertragung aber für eine gemeinsame Regelung der Fischerei auf hoher See nicht erforderlich sei. In diesem Gebiet bestehe also a fortiori eine Regelungsbefugnis der Gemeinschaft. Dies werde bestätigt

— durch Artikel 1 der Verordnung;
— durch die Verordnung Nr. 802/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Begriffsbestimmung für den Warenursprung (ABl. L 148 vom 28. Juni 1968, S. 1), nach deren Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe f als „vollständig in einem Land gewonnene oder hergestellte Waren" auch „Erzeugnisse der Seefischerei und andere Meereserzeugnisse [gelten], die von Schiffen aus gefangen sind, die in diesem Land ins Schiffsregister eingetragen oder angemeldet sind und die die Flagge dieses Landes führen".

bb) Die Verordnung Nr. 2142/70 bezwecke unter anderem, das Angebot an Fischen und Fischereierzeugnissen durch die Einführung eines Systems gemeinsamer Vermarktungsnormen zu begrenzen, und die Nachfrage nach Fischen und Fischereierzeugnissen durch Anwendung von Unterstützungspreisen aufrechtzuerhalten. Das Funktionieren eines solchen Systems werde gestört, wenn die Mitgliedstaaten das Angebot durch einseitig und ohne Koordinierung festgesetzte Quoten beeinflußten. Die Angeklagten berufen sich auf das Urteil in der Rechtssache Van Haaster und weisen darauf hin, daß die Marktorganisation für Fischereierzeugnisse, die eine Preisregelung enthalte, sogar noch weiter gehe als die betreffende Verordnung in jener Rechtssache. Sie stützen sich ferner auf die Urteile in den Rechtssachen Galli (EuGH 23. Januar 1975 — 31/74 — Slg. 1975, 47) und Tasca (EuGH 26. Februar 1976 — 65/75 — noch nicht veröffentlicht), nach denen „in den Bereichen, die einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegen — und erst recht, wenn diese Organisation auf einem gemeinsamen Preissystem fußt —, die Mitgliedstaaten nicht mehr befugt sind, durch einseitig erlassene innerstaatliche Rechtsvorschriften in den Preisbil-

dungsmechanismus der gemeinsamen Marktorganisation einzugreifen."

Daß nationale Quoten die Preisentwicklung empfindlich stören könnten, ergebe sich aus der Kurve der in den Niederlanden im Jahre 1975 für verschiedene quotisierte Fischarten festgestellten Preise. Die hier streitigen Maßnahmen seien besonders störend, da sie die Produktionsbedingungen zugunsten der Fischer in anderen Mitgliedstaaten beeinflussen könnten.

Hiergegen könne nicht geltend gemacht werden, daß die Quotisierungsmaßnahmen im Rahmen der Strukturpolitik auf dem Fischereisektor keine marktordnende Funktion hätten, sondern biologischer Natur seien. Zwischen Strukturpolitik und Marktorganisation bestehe ein enger Zusammenhang. Angesichts des erheblichen Umfangs der Fischerei in den Niederlanden und der Tatsache, daß Fischereierzeugnisse zu einem großen Teil ausgeführt würden, sei eine einseitig durchgeführte Strukturpolitik von weitgehendem Einfluß auf den gemeinsamen Markt.

2. Aus ähnlichen wie den oben dargelegten Gründen sei auch die dritte Frage zu verneinen. Jede Beschränkung der Produktion ziehe automatisch eine Beschränkung der Ausfuhr nach sich, was auch im vorliegenden Fall habe festgestellt werden können. Darüber hinaus betreffe die streitige niederländische Regelung nicht nur die Produktion, sondern auch den Handel mit Fischen, da sie auch die Frage regele, ob und wie das Produkt auf den Markt gebracht werden könne. Die Entscheidungsgründe des Urteils Van Haaster seien damit entsprechend anwendbar.

3. Was die zweite Frage betreffe, so führe die vom Gerichtshof in seinem AETR-Urteil dargelegte Auffassung dazu, eine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft anzunehmen, mit Drittstaaten Abkommen auf dem Fischereisektor zu schließen. Es treffe zwar zu, daß die Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70 — im Gegensatz zu der Verordnung Nr. 543/69 in der Rechtssache AETR — eine Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Außenbeziehungen nicht ausdrücklich vorsähen; dieser Unterschied sei jedoch belanglos, da die Fischereiverordnungen eine viel weiter gehende Marktorganisation errichtet hätten als seinerzeit die Verordnung Nr. 543/69. Ein weiterer Unterschied zwischen der Rechtssache AETR und dem vorliegenden Fall bestehe darin, daß hier die Mitgliedstaaten sich Drittländern gegenüber noch nicht gebunden hätten; das am 9. März 1974 in London unterzeichnete Fischerei-Übereinkommen stehe im übrigen nach seinem Artikel 10 einer Regelung von Fischereiangelegenheiten durch die Gemeinschaft nicht entgegen.

Die hier vertretene Ansicht sei vom Gerichtshof in seinem am 11. November 1975 erstatteten Gutachten 1/75 (Slg. 1975, 1355) und im Urteil Galli bestätigt worden.

Die Mitgliedstaaten hätten die Kommission beauftragen können und müssen, im Rahmen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens Verhandlungen über die gemeinschaftliche Festsetzung von Quoten zu führen. Die Ansicht, der Rat könne die einzelnen Mitgliedstaaten ermächtigen, Quoten individuell auszuhandeln und durchzusetzen, könne dagegen nur schwerlich vertreten werden.

4. Die vierte Frage der vorlegenden Gerichte sei in den Urteilen Galli und Tasca implizite bejaht worden. Zwar hätten sich diese Urteile darauf beschränkt festzustellen, daß die in Gemeinschaftsverordnungen enthaltenen Bestimmungen unmittelbar gelten und Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen verbieten; es unterliege aber keinem Zweifel, daß gleiches auch für Artikel 30 EWG-Vertrag gelten müsse. Da die Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70 zu diesem Punkt schwiegen, ergebe sich das Verbot

direkt aus Artikel 30. Dieses Schweigen erkläre sich daraus, daß diese Verordnungen nach Ablauf, die in den Rechtssachen Galli und Tasca maßgebenden Verordnungen dagegen während der Übergangszeit erlassen worden seien, zu einem Zeitpunkt also, als Artikel 44 des Vertrages noch die Möglichkeit vorgesehen habe, von den Artikeln 30 ff. abzuweichen.

Die *britische Regierung* führt aus, die Küstenstaaten der Nordsee übten nur innerhalb einer Zone von 12 oder auch weniger Meilen Hoheitsbefugnisse in Fischereiangelegenheiten aus, so daß der größte Teil der Nordsee den Status der Hohen See habe und somit vom Grundsatz der Fischereifreiheit beherrscht sei.

Nach Völkerrecht bestehe eine förmliche Verpflichtung zur Erhaltung der Fischbestände:

— Der Internationale Gerichtshof habe in seinem Urteil über Hoheitsbefugnisse in Fischereiangelegenheiten (Fisheries Jurisdiction Cases, ICJ Reports 1974, S. 3 ff., 175 ff.) festgestellt, daß Island, das Vereinigte Königreich und die Bundesrepublik Deutschland „verpflichtet sind, die [Fisch-]Bestände zu beobachten und unter Beachtung wissenschaftlicher Erkenntnisse und anderer verfügbarer Daten gemeinsam Maßnahmen zur Erhaltung ... dieser Bestände zu prüfen".
— Gemäß Artikel 1 der 1958 in Genf geschlossenen Convention on Fishing and Conservation of Living Resources of the High Seas (Abkommen über die Fischerei und die Erhaltung der biologischen Reichtümer der Hohen See), zu dessen Vertragsparteien das Vereinigte Königreich und andere Mitgliedstaaten gehörten, sei das Recht zur Fischerei auf hoher See mit der Verpflichtung verbunden, die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen zu treffen.
— Das Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen betreffe gleichfalls die Erhaltung der Fischbestände.

Diese Verpflichtungen müßten die Gemeinschaftsorgane beachten, was auch in der Verordnung Nr. 2141/70 in gewissem Maße geschehen sei. Gemäß Artikel 234 EWG-Vertrag und Artikel 5 der Beitrittsakte blieben Rechte und Pflichten aus Übereinkünften, die vor dem Inkrafttreten des Vertrages geschlossen worden seien, unberührt. Im Falle des Vereinigten Königreichs gelte dies unter anderem für das Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen.

Die streitige niederländische Regelung sei, wie die entsprechenden Bestimmungen im Vereinigten Königreich und anderen Mitgliedstaaten, zur Ausführung der Artikel 7 und 8 des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen erlassen worden. Die Quoten würden im allgemeinen für ein Jahr festgesetzt; die im vorliegenden Fall interessierenden hätten bis Ende 1976 Geltung.

Vor und nach den Tagungen der Fischereikommission hätten sich die Mitgliedstaaten und die Kommission der EG dahin verständigt, eine gemeinsame Haltung einzunehmen.

Zur ersten Frage

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes seien die Mitgliedstaaten auf Gebieten, die nur zu einem Teil durch die Gemeinschaft geregelt worden seien, zur Regelung der übrigen Teile weiterhin befugt, soweit dadurch die gemeinschaftliche Regelung nicht beeinträchtigt werde.

So sei es im vorliegenden Fall. Die Bestimmungen der Verordnung Nr. 2142/70 beträfen, wie sich aus der ersten und zweiten Begründungserwägung ergebe, die Vermarktung angelandeter Fische, regelten dagegen nicht die Fischerei selbst. Zwar müsse nach der vorletzten Begründungserwägung das Interesse der Gemeinschaft an der Erhaltung der Fischbestände berücksichtigt werden, doch sehe keine einzige Bestimmung der Verordnung, ausgenommen vielleicht

Artikel 32, entsprechende Maßnahmen, geschweige denn Fangquoten vor. Die Verordnung Nr. 2141/70 spreche dagegen ausdrücklich von erhaltenden Maßnahmen, doch stelle ihr Artikel 5 kein konkretes System für die Erhaltung der Bestände auf und gelte nicht für die hohe See. Darüber hinaus habe der Rat bisher weder die in diesem Artikel vorgesehenen Ausführungsmaßnahmen getroffen, noch übrigens die in Artikel 102 der Beitrittsakte genannten Voraussetzungen festgelegt. Nach der Verordnung Nr. 2141/70, insbesondere den Artikeln 2, 11 und 13, seien die Mitgliedstaaten also noch uneingeschränkt befugt, autonom zu handeln. Es gehe nicht an, unter Vorwegnahme möglicher zukünftiger Maßnahmen des Rates die allgemeinen Bestimmungen der Artikel 38 bis 47 EWG-Vertrag und der Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70 zugrunde zu legen, zumal diese nur für die Meeresgewässer Geltung hätten, die der Oberhoheit oder der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten unterlägen.

Die erste Frage sei nach alledem zu bejahen.

Zur zweiten Frage

Das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache AETR könne in verschiedener Weise ausgelegt werden; dies gelte insbesondere für Nr. 17 der Entscheidungsgründe, wonach die Mitgliedstaaten in den Bereichen, in denen die Gemeinschaft „Vorschriften erlassen hat, die ... gemeinsame Rechtsnormen vorsehen", nicht mehr berechtigt seien, mit dritten Staaten Verpflichtungen einzugehen, die diese Normen beeinträchtigen. Nach Auffassung der britischen Regierung gelte dies nicht, wenn — wie im vorliegenden Fall — die „gemeinsamen Rechtsnormen" nicht denselben Gegenstand wie das mit dritten Staaten geschlossene Abkommen beträfen.

Die vom Gerichtshof in seinem Gutachten 1/75 angestellten Erwägungen könnten ebensowenig herangezogen werden. Dieses Gutachten betreffe die Bestimmungen über die gemeinsame Handelspolitik, die der Gemeinschaft die ausschließliche Zuständigkeit zum Abschluß völkerrechtlicher Abkommen auf diesem Gebiet übertragen hätten. Zwar beziehe sich Artikel 17 der Verordnung Nr. 2142/70 implizite auf die Bestimmungen über die gemeinsame Handelspolitik, betreffe jedoch nicht die für einheimische Erzeuger geltende Regelung. Auch Artikel 30, 31 und 34 EWG-Vertrag beträfen nur angelandeten Fisch und Fischereierzeugnisse.

Die zweite Frage sei mithin zu verneinen.

Zur dritten Frage

Aus den Darlegungen zu den ersten zwei Fragen ergebe sich, daß die dritte Frage zu bejahen sei.

Artikel 38 bis 47 EWG-Vertrag und die Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70 seien im Zusammenhang mit Artikel 102 der Beitrittsakte zu lesen. Artikel 30, 31 und 34 EWG-Vertrag fänden auf innerstaatliche Maßnahmen zur Beschränkung der Fischfänge keine Anwendung. Artikel 2 der Verordnung Nr. 2141/70 begründe keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten „freien Zugang" zu gewähren. Die völkerrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Erhaltung der Fischbestände dürfe nicht dadurch unterlaufen werden, daß die Gemeinschaft eine weitergehende als die ihr gegenwärtig zustehende Regelungsbefugnis in Anspruch nehme.

Der Gerichtshof habe zwar in der Rechtssache Van Haaster entschieden, daß eine produktionsbeschränkende Maßnahme die gleiche Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung haben könne, doch beruhe diese Entscheidung ersichtlich auf Erwägungen, die durch die spezifischen Merkmale der in jenem Fall maßgebenden Gemeinschaftsverordnung veranlaßt worden seien und in keinem Zusammenhang mit Artikel 30, 31 und 34

EWG-Vertrag stünden. Die im vorliegenden Fall getroffenen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände könnten mit produktionsbeschränkenden Maßnahmen im Sinne der Rechtssache Van Haaster nicht gleichgesetzt werden.

Zur vierten Frage

Die Beantwortung dieser Frage erübrige sich im Hinblick auf das zuvor Gesagte.

Die *dänische Regierung* weist darauf hin, daß die hier maßgebenden Bestimmungen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens auf wissenschaftlichen Untersuchungen beruhten und beschlossen worden seien, weil die ursprünglich getroffenen Schutzmaßnahmen sich als unzureichend erwiesen hätten. Von 1966 bis 1974 seien trotz Steigerung der Fangkapazität die Gesamtfänge bei Zunge von 31 000 auf 17 000 t zurückgegangen, während sie bei Scholle unverändert geblieben seien. Quotisierungsmaßnahmen hätten denselben Charakter wie Bestimmungen über Schonzeiten und -gebiete.

Zwischen der Landwirtschaft im eigentlichen Sinne und der Fischerei beständen wesentliche Unterschiede, so daß die für den einen Sektor geltenden Grundsätze nicht ohne weiteres auf den anderen übertragen werden könnten. Insbesondere könne in der Fischerei die „Produktion" nicht je nach den Bedürfnissen des Marktes erhöht oder vermindert werden. Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände seien daher von entscheidender Wichtigkeit: Sie beschränkten die Produktion nicht, sondern gewährleisteten auf lange Sicht gerade die größtmögliche Produktion.

Dagegen sehe die Verordnung Nr. 2142/70, wie sich aus den Begründungserwägungen und aus Artikel 5 ergebe, produktionsbeschränkende Maßnahmen mit dem Ziel vor, das Angebot der Nachfrage anzupassen. Derartige Maßnahmen unterschieden sich grundlegend von solchen, die zur Erhaltung der Fischbestände getroffen würden.

Es gebe keine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts, die den Mitgliedstaaten verböte, Fangquoten festzusetzen:

— Artikel 39 EWG-Vertrag nenne als Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik unter anderem die Stabilisierung der Märkte und die Gewährleistung der Versorgung. Auf dem Fischereisektor könnten diese Ziele nur mit Hilfe von erhaltenden Maßnahmen erreicht werden, was im übrigen auch die vierundzwanzigste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2142/70 anerkenne.
— Diese Verordnung enthalte zwar keine Bestimmungen über derartige Maßnahmen, doch setzten die Begründungserwägungen und Artikel 2 und 5 der Verordnung Nr. 2141/70 voraus, daß auf nationaler wie gemeinschaftlicher Ebene solche Maßnahmen getroffen werden könnten. Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ergebe sich auch aus Artikel 100 Absatz 1 der Beitrittsakte.

Die Entscheidungsgründe des Urteils in der Rechtssache Van Haaster seien für den vorliegenden Fall nicht maßgebend, da die streitige Quotisierungsregelung in keiner Weise auf den freien Warenverkehr einwirke. Es bestehe nicht der geringste Anlaß zu der Annahme, daß die Quoten höher ausgefallen wären, wenn nicht die Mitgliedstaaten, sondern die Gemeinschaft die Verhandlungen innerhalb der Fischereikommission geführt hätte. Diese Quoten könnten aus den genannten Gründen, im Gegensatz zu möglichen Quoten für Bereiche der eigentlichen Landwirtschaft, nicht als produktionsbeschränkende Maßnahmen angesehen werden.

Artikel 102 der Beitrittsakte und die Verordnung Nr. 2141/70 bezögen sich nur auf eine Meereszone von gegenwärtig höchstens 12 Meilen Breite. Die im Rahmen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens festgesetzten Quoten beträfen dagegen hauptsächlich Fänge auf hoher See. Selbst wenn man unterstelle, daß Artikel 102 auch für Maßnahmen

außerhalb der Zwölfmeilenzone gelte, so ändere dies nichts daran, daß die Mitgliedstaaten mangels Ausführung dieser Bestimmung durch die Gemeinschaft vor der Notwendigkeit gestanden hätten, selbst die erforderlichen erhaltenden Maßnahmen zu treffen.

Eine völlig andere Lage entstehe, wenn — wie zu erwarten sei — die erwähnte Zone auf 200 Meilen erweitert werde. Der räumliche Geltungsbereich der genannten Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts würde alsdann den größten Teil der Nordsee umfassen; in diesem Fall könne und müsse die Gemeinschaft gegebenenfalls wirksame erhaltende Maßnahmen treffen. Bis zu jenem Zeitpunkt aber seien die Entscheidungsgründe des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache AETR in Ermangelung einer tatsächlichen Grundlage für ein derartiges Vorgehen der Gemeinschaft nicht maßgebend. Gegenwärtig sei es auch aus politischen Gründen nicht möglich, das Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen dahin zu ändern, daß der Gemeinschaft, die kein Staat sei, der Beitritt ermöglicht werde.

Die dänische Regierung ist zusammenfassend der Ansicht, daß die erste und dritte Frage zu bejahen, die zweite zu verneinen sei.

Die *italienische Regierung* beschränkt ihre Bemerkungen auf die erste und die dritte Frage. Der mit der ersten Frage angesprochene mögliche Widerspruch zwischen der nationalen und der gemeinschaftlichen Regelung werfe keine Frage der Unzuständigkeit, sondern der Unvereinbarkeit auf. Der Gerichtshof habe wiederholt erklärt, daß die Mitgliedstaaten befugt seien, auch in Bereichen, die durch eine gemeinsame Marktorganisation geregelt seien, Maßnahmen zu treffen, soweit dadurch Zielsetzung und Durchführung der Marktorganisation nicht beeinträchtigt würden. Die erste Frage sei deshalb zu bejahen.

Was die dritte Frage betreffe, so stelle die streitige Quotenregelung keine Beschränkung der Vermarktung, sondern der Erzeugung dar und sei deshalb mit den Grundsätzen des freien Warenverkehrs nicht unvereinbar. Lege man die Argumentation des Gerichtshofes im Urteil Van Haaster zugrunde, so stehe diese Regelung jedoch in Widerspruch zu den wesentlichen Vorschriften der Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70: Gewährleistung gleicher Behandlung der Mitgliedstaaten bei der Ausübung der Fischerei in den Territorialgewässern, Ermächtigung des Rates, die erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände zu treffen, Koordinierung der Strukturpolitik der Mitgliedstaaten, Errichtung von Erzeugerorganisationen, Einführung einer Preisregelung sowie einer Regelung des Handelsverkehrs mit Drittländern. Dem könne nicht entgegengehalten werden, daß die streitige nationale Regelung ebenfalls die Erhaltung der Fischbestände bezwecke. Gemäß Artikel 5 der Verordnung Nr. 2141/70 stehe ausschließlich dem Rat die Befugnis zu, entsprechende Maßnahmen zu treffen; so gesehen, werfe ein Widerspruch zwischen der nationalen und der gemeinschaftlichen Regelung tatsächlich eher die Frage der Unzuständigkeit als der Unvereinbarkeit auf.

Die *niederländische Regierung* führt aus, das mit der Quotisierungsregelung verfolgte Ziel sei nicht handelsregelnder, sondern biologischer Natur.

Die von den niederländischen Gerichten vorgelegten Fragen seien in erster Linie vor dem Hintergrund des Urteils zu sehen, das der Gerichtshof in der Rechtssache Van Haaster erlassen habe. Im Gegensatz aber zu der seinerzeit streitigen nationalen Regelung bezwecke die vorliegende Regelung der Fangquoten, die Produktion für die Zukunft zu sichern. Auf lange Sicht begünstige sie also den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr und stehe daher in Übereinstimmung mit den in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Zielen, indem sie insbesondere die Versorgung sicherstelle.

Die Quotisierungsregelung füge sich in die Zielsetzungen der Verordnung Nr. 2142/70 (vgl. deren vierundzwanzigste Begründungserwägung) ein, müsse aber vor allem im Rahmen der Strukturpolitik auf dem Fischereisektor beurteilt werden. Diese unterscheide sich von der Markt- und Preispolitik durch eine größere Verantwortung der Mitgliedstaaten. So gehe Artikel 2 der Verordnung Nr. 2141/70 von den in den Mitgliedstaaten diesbezüglich geltenden Regelungen aus. Artikel 5 lasse erkennen, daß die Gemeinschaftsorgane nicht verpflichtet seien, Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände zu treffen, und daß, solange sie dies nicht täten, die Mitgliedstaaten in diesem Bereich weiterhin verantwortlich seien. Diese Auffassung finde in Artikel 102 der Beitrittsakte eine Stütze. Angesichts der darin für den Erlaß von Ausführungsbestimmungen vorgesehenen Frist habe dieser Artikel nicht den Übergangscharakter der anderen in der Beitrittsakte vorgesehenen Maßnahmen.

Die Artikel 30 ff. EWG-Vertrag bezögen sich nicht auf nationale Maßnahmen zur Regelung der Erzeugung. Selbst wenn dies der Fall wäre, schlössen sie die streitige Quotisierungsregelung nicht aus. Diese führe nicht zu einer Beeinträchtigung der Ein- oder Ausfuhr, da sie unabhängig von der Bestimmung des Fischs anwendbar sei und Ausfuhren weder unmöglich mache noch gegenüber dem Absatz auf dem Binnenmarkt erschwere.

Aus dem AETR-Urteil folge e contrario, daß die Mitgliedstaaten beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts weiterhin befugt seien, internationale Verpflichtungen auf dem Gebiet der Erhaltung der Fischbestände einzugehen, wobei diese Befugnis allerdings im Hinblick auf Artikel 5 der Verordnung Nr. 2141/70 und Artikel 102 der Beitrittsakte weder ausschließlich noch zeitlich unbegrenzt sei. Sicherlich sei es nicht wünschenswert, daß die Mitgliedstaaten unter Ausschaltung der Gemeinschaftsorgane langfristige Verpflichtungen gegenüber dritten Staaten eingingen. Dies sei hier jedoch nicht der Fall, da die Quoten jeweils nur für ein Jahr und nach Abstimmung innerhalb der Gemeinschaft festgesetzt würden.

Der *Rat* weist darauf hin, daß die strafbaren Handlungen in der Rechtssache 3/76 sowohl in den „Küstengewässern" (der Zwölfmeilenzone) als auch auf hoher See, in den beiden anderen Rechtssachen dagegen nur innerhalb der Küstengewässer begangen worden seien.

Die Gemeinschaft habe sich für die Tätigkeit der Fischereikommission interessiert, seit deren Empfehlungen die Festsetzung von Fangquoten vorsähen; dieses Interesse habe sich nicht in einem Beitritt zum Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen, sondern darin geäußert, daß die Haltung der Mitgliedstaaten vor und während der Sitzungen der Fischereikommission aufeinander abgestimmt worden sei.

Bei der Prüfung der Frage, ob die im Rahmen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens getroffene Quotisierungsregelung mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei, müsse bestimmten Besonderheiten Rechnung getragen werden, die sich bei der Ausbeutung des Meeres ergäben. Die Fischbestände unterschieden sich von allen übrigen Naturschätzen und insbesondere von landwirtschaftlichen Erzeugnissen im eigentlichen Sinne einerseits dadurch, daß sie „die von Menschen gezogenen Grenzen, d. h. die Grenzen der Fischereizonen oder der Territorialgewässer nicht beachten", und andererseits dadurch, daß es dem Menschen bis heute nicht gelungen sei, ihre Erzeugung, geschweige denn ihre Erneuerung zu beherrschen. Aus diesem Grunde hätten die Meeresschätze seit jeher anders als andere Naturschätze einer Eigentumsregelung unterlegen, die durch den Grundsatz der freien Aneignung gekennzeichnet sei. Was im besonderen die Schätze der Hohen See betreffe, so könne kein Staat rechtmäßig beanspruchen, die Oberhoheit über irgendeinen Teil der Hohen See auszuüben. Hieraus folge, daß eine

Regelung der Fischfänge notwendigerweise auf internationaler Ebene getroffen werden müsse.

a) Zu Artikel 30 bis 34 EWG-Vertrag und zur Verordnung Nr. 2142/70

Das System des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens betreffe nicht die Vermarktung, sondern wolle die Versorgung mit Fischereierzeugnissen sichern. „Es kann eher als ein System qualitativer Beschränkungen auf der Stufe der Erzeugung oder genauer des Fangs gekennzeichnet werden, das dazu dienen soll, auf der nächsten Stufe, der der Vermarktung, die Einführung mengenmäßiger Beschränkungen zu vermeiden." Überschreite ein die Flagge eines Vertragsstaates führendes Schiff die diesem Staat zugewiesenen Quoten, und verkaufe es seine Fänge in einem anderen Staat, so verstoße der erstgenannte Staat gegen seine Verpflichtungen aus dem Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen. Unter diesen Bedingungen sei das Quotenprinzip „von ganz anderer Art als die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, die mengenmäßige Beschränkungen im Handelsverkehr verbieten", seien diese im Vertrag oder in einer Verordnung über die Errichtung einer Marktorganisation enthalten:

— Was die in Artikel 30 ff. EWG-Vertrag enthaltenen Verbote betreffe, so könnten die Quoten weder einem vollständigen oder teilweisen Ein- oder Ausfuhrverbot in irgendeiner Weise gleichgestellt werden, noch einer Handelsregelung, die, sei es auch nur mittelbar oder potentiell, den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr beeinträchtige.

— Hinsichtlich der in den landwirtschaftlichen Grundverordnungen enthaltenen Verbote gelte die gleiche Schlußfolgerung. Das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Van Haaster könne nicht auf Fischereierzeugnisse übertragen werden. Dieses Urteil erkläre einzelstaatliche Maßnahmen zur Beschränkung des Anbaus von Hyazinthenzwiebeln mit Artikel 10 der Verordnung Nr. 234/68 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels deshalb für unvereinbar, weil diese Maßnahmen das in der genannten Marktorganisation enthaltene System von Qualitätsnormen durchkreuzten. In der die Fischerei regelnden Verordnung Nr. 2142/70 spielten Qualitätsnormen dagegen nur eine gegenüber dem System der von den Erzeugerorganisationen festgesetzten Rücknahmepreise (vgl. Art. 7 der Verordnung) untergeordnete Rolle. Dieses System gebe dem Markt für Fischereierzeugnisse einen dirigistischen Charakter, wohingegen der betreffende Markt in der Rechtssache Van Haaster durch die „Freiheit des Handelsverkehrs" (vgl. Nr. 15 der Entscheidungsgründe des genannten Urteils) gekennzeichnet sei. Schließlich enthalte die Verordnung Nr. 2142/70 auch keine Bestimmung wie die des Artikels 10 der Verordnung Nr. 234/68, der mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr verbiete.

Im Ergebnis widerspreche die Quotisierungsregelung im vorliegenden Fall weder den Artikeln 30 bis 34 EWG-Vertrag, noch der Verordnung Nr. 2142/70.

b) Zu den allgemeinen Bestimmungen des Vertrages über die Landwirtschaft

Es könne die Frage gestellt werden, ob die Festsetzung von Höchstquoten für diejenigen Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens seien, ebenso wie das Verbot der Benutzung großer Schiffe nicht gegen das in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag enthaltene Verbot der Diskriminierung zwischen Erzeugern innerhalb der Gemeinschaft verstoße. Dies sei indes zu verneinen. Die Quoten würden auf wissenschaftlicher Grundlage (vgl. Art. 11 des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens) — d. h. unter Beachtung

der Höchstmenge, die gefischt werden könne, ohne eine Erschöpfung der Fischbestände zu riskieren — und unter Heranziehung der früheren Fänge der betreffenden Staaten festgesetzt. Das Verbot der Benutzung großer Schiffe könne als den „besonderen Methoden" zugehörig angesehen werden, die gemäß Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe a EWG-Vertrag bei der Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik zu „berücksichtigen" seien, um „dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete" Rechnung zu tragen.

c) Zur Verordnung Nr. 2141/70

Für den vorliegenden Fall seien nur die Artikel 2 und 5 der Verordnung von Interesse.

Die geographischen Anwendungsbereiche des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens und der Verordnung Nr. 2141/70 seien so unterschiedlich, daß schon aus diesem Grunde von einer Unvereinbarkeit der beiden Regelungen keine Rede sein könne. Das Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen betreffe vor allem die hohe See, und nur in zweiter Linie die Küstengewässer und die maritimen Binnengewässer. Dagegen finde die Verordnung Nr. 2141/70 allein auf die Küstengewässer Anwendung, genauer auf die der „Oberhoheit oder ... Gerichtsbarkeit [der einzelnen Mitgliedstaaten]" unterliegenden Meeresgewässer (Art. 2). Diese Umschreibung umfasse einerseits die maritimen Binnengewässer und die Territorialgewässer — die Hoheitsgewässer seien — sowie andererseits die Gewässer, in denen der betreffende Staat auf territorialer Grundlage Hoheitsgewalt in Fischereiangelegenheiten ausübe und die im Falle der Niederlande und der meisten anderen Mitgliedstaaten innerhalb eines Gebietes von 12 Meilen Breite, gerechnet von den Basislinien des betreffenden Staates, gelegen seien; in diesen Gewässern sei die Fischerei den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten.

Das Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen beruhe auf einer Politik der Erhaltung und der rationellen Nutzung. Die Verordnung Nr. 2141/70 bezwecke dagegen im wesentlichen, die Nicht-Diskriminierung zwischen den Fischern der Mitgliedstaaten zu gewährleisten (vgl. Art. 2), und erst in zweiter Linie — jedenfalls im gegenwärtigen Zeitpunkt —, die Küstengewässer vor einer allzu intensiven Ausbeutung zu bewahren (vgl. Art. 5). Die zuletzt genannte Bestimmung sei zudem gegenwärtig von minderer Bedeutung: da sie de facto nur innerhalb der Zwölfmeilenzone gelte, könne sie keine Grundlage für eine wirkliche Politik der Erhaltung sein. Dies könne sich ändern, wenn die Mitgliedstaaten die ihrer Hoheitsgewalt unterliegenden Gewässer auf 200 Meilen erweitern sollten.

Man könne allerdings fragen, ob nicht die Empfehlung der Fischereikommission dem in Artikel 2 der Verordnung Nr. 2141/70 enthaltenen Diskriminierungsverbot dadurch widerspreche, daß sie den Gebrauch großer Schiffe verbiete, und zwar für ein Gebiet, für das auch die Verordnung gelte. Dies sei jedoch zu verneinen, da dieses Verbot unabhängig davon gelte, welche Flagge das Fischereifahrzeug führe. Im übrigen eröffne Artikel 5 der Verordnung selbst die Möglichkeit, derartige Verbote zu erlassen.

d) Zu Artikel 102 der Beitrittsakte

Da die in diesem Artikel enthaltenen Bestimmungen noch nicht ausgeführt worden seien, könne insoweit ein Widerspruch zum System des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens nicht bestehen.

e) Zur Aufteilung der Befugnisse zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten

1. Hier stelle sich zunächst die Frage, ob die Gemeinschaft aufgrund von Artikel 113 EWG-Vertrag dem Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen habe beitreten können oder sogar müssen. Das sei

nicht der Fall. Diese Bestimmung könne nur zur Begründung eines Vorgehens herangezogen werden, das zum Ziel habe, den Umfang oder den Verlauf des Handelsverkehrs der Gemeinschaft zu ändern. Das Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen habe im wesentlichen einen nichtkommerziellen Charakter, so daß es bei Berücksichtigung des Gutachtens 1/75 des Gerichtshofes zweifelhaft sei, ob die Gemeinschaft ihm auf der Grundlage von Artikel 113 beitreten könne.

2. Es müsse alsdann geprüft werden, ob nach dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache AETR die Teilnahme der Mitgliedstaaten am Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen nicht von Rechts wegen ausgeschlossen sei.

Das Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen sei zwar nach Inkrafttreten des EWG-Vertrags, aber zu einem Zeitpunkt unterzeichnet worden, als die Gemeinschaft noch keine Maßnahmen auf dem Fischereisektor getroffen habe. Dies sei bei Inkrafttreten der Bestimmungen des Artikels 7 Absatz 1 Buchstabe g und h des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens zwar anders gewesen, doch ändere dies nichts daran, daß der Rat auch zu diesem Zeitpunkt noch immer keinen Gebrauch von der ihm in Artikel 5 der Verordnung Nr. 2141/70 übertragenen Befugnis gemacht habe.

Das Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen stehe nach seinem Artikel 15 Absatz 4 nur Staaten offen. Einem Beitrittsgesuch der Gemeinschaft hätte also nur bei Zustimmung aller Unterzeichnerstaaten entsprochen werden können; es sei jedoch zweifelhaft, ob die Ostblockstaaten hierzu bereit gewesen wären.

Auch in diesem Zusammenhang müsse betont werden, daß der Gemeinschaft Befugnisse in Fischereiangelegenheiten nur innerhalb der Zwölfmeilenzone zustünden, mit der sich die Verfasser des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens, wie bereits erwähnt, nur beiläufig befaßt hätten.

3. Gemäß Artikel 116 EWG-Vertrag „gehen die Mitgliedstaaten [nach Ablauf der Übergangszeit] in den internationalen Organisationen mit wirtschaftlichem Charakter bei allen Fragen, die für den Gemeinsamen Markt von besonderem Interesse sind, nur noch gemeinsam vor", zu diesem Zweck solle die Kommission dem Rat „Vorschläge über das Ausmaß und die Durchführung des gemeinsamen Vorgehens" unterbreiten. Die vom Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen im Rahmen seines Regelungsbereichs behandelten Fragen seien sicherlich „von besonderem Interesse", doch sei es zweifelhaft, ob das Übereinkommen eine „Organisation mit wirtschaftlichem Charakter" errichtet habe.

Unterstelle man dies, so könne durchaus die Ansicht vertreten werden, daß die Gemeinschaftsorgane gehalten seien, allgemeine Bestimmungen über die Voraussetzungen des gemeinsamen Vorgehens im Sinne von Artikel 116 zu erlassen. Es könne jedoch nicht gesagt werden, daß die angewandten Mittel in Ermangelung solcher Bestimmungen fehlerhaft seien.

4. Es stelle sich schließlich die Frage, ob nicht jedenfalls die Verfügung über die aufgrund des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens zugewiesenen Quoten eher durch die Gemeinschaft als gesondert durch die einzelnen Mitgliedstaaten zu erfolgen habe.

Dies sei eine heikle und zugleich aktuelle Frage. Sie sei heikel, weil davon ausgegangen werden könne, daß das zukünftige Seerecht den Fangbeschränkungen größeren Raum zuweisen werde; mit diesem Problem befasse sich die Seerechtskonferenz. Sie sei aktuell, weil — wie die vorliegenden Verfahren zeigten — die Fischer der Mitgliedstaaten mehr und mehr geneigt seien, die Befugnis der einzelstaatlichen Behörden zur Festsetzung von Fangbeschränkungen zu leugnen.

Um die Situation „politisch zu entwirren", habe der Rat Schritte unternom-

men, die schließlich zum Erlaß der Verordnung Nr. 811/76 geführt hätten.

Zusammenfassend schlägt der Rat vor,
- die erste und dritte Frage zu bejahen und die zweite Frage zu verneinen;
- die vierte Frage unbeantwortet zu lassen, da sie bei Beantwortung der ersten drei Fragen in dem hier vorgeschlagenen Sinne gegenstandslos werde.

Die *Kommission* stellt die wesentlichen Elemente des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens sowie anderer internationaler Fischereiübereinkommen dar. Diese Übereinkommen seien für die Fischereitätigkeit der Gemeinschaft vor allem deshalb von größtem Interesse, weil im Jahre 1973 87 % der Fischerzeugung der Gemeinschaft aus Fischereigebieten gekommen sei, für die das Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen gelte. Die Kommission legt detaillierte Zahlen über die Fänge der Mitgliedstaaten in den Jahren 1973 und 1974 sowie über die den Mitgliedstaaten für die Jahre 1975 und 1976 zugewiesenen Quoten vor. Danach untersucht sie im einzelnen die streitige niederländische Regelung.

Zur ersten und dritten Frage

Diese beiden Fragen müßten gemeinsam untersucht werden, da die rechtliche Prüfung, ob es sich nun um die Befugnis der Mitgliedstaaten zur Festsetzung von Fangquoten oder um die materielle Vereinbarkeit einer solchen Festsetzung mit dem Gemeinschaftsrecht handle, im wesentlichen dieselbe sei.

Allgemein könne festgestellt werden, daß die Festsetzung einer Gesamtquote für ein bestimmtes Fischereigebiet zwar eine erhaltende Maßnahme, die Aufteilung dieser Quoten zwischen den Vertragsstaaten dagegen eine Maßnahme wirtschaftlicher und politischer Art sei.

Zu Artikel 38 bis 47 EWG-Vertrag

Eine die Erhaltung der Fischbestände bezweckende Politik reihe sich in die in Artikel 39 des Vertrages, insbesondere unter Buchstabe a und d des ersten Absatzes, genannten Ziele ein. Deshalb könne und müsse gegebenenfalls die gemeinsame Agrarpolitik ein System entsprechender Maßnahmen umfassen, das von den Gemeinschaftsorganen ins Werk gesetzt werden müsse.

Unbeschadet der Bestimmungen über die Zuständigkeit zum Abschluß von Abkommen auf diesem Gebiet (vgl. dazu unten zur zweiten Frage) hätten die Mitgliedstaaten die Befugnis behalten, auf dem Gebiet der Landwirtschaft solange Maßnahmen zu treffen, wie die Gemeinschaft nicht selbst tätig geworden sei. Daher hänge die Zuständigkeit oder Unzuständigkeit der Mitgliedstaaten zum Erlaß einer Regelung für einen bestimmten Sektor nicht von dem abstrakten Inhalt der Artikel 38 ff., sondern davon ab, ob dieser Sektor durch die Gemeinschaft in der Weise geregelt worden sei, daß kein Raum mehr für eine einzelstaatliche Regelung verbleibe.

Zu den Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70 und zur Beitrittsakte

Das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Van Haaster — in dessen Mittelpunkt nicht die Definition des Begriffs „Maßnahmen gleicher Wirkung", sondern die Tragweite gemeinsamer Marktorganisationen stehe — bekräftige die sich bereits aus Artikel 40 EWG-Vertrag ergebende Vermutung, daß schon das bloße Bestehen einer Marktorganisation hinreiche, um eine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem betreffenden Sektor zu begründen. Andere Entscheidungen des Gerichtshofes gingen in dieselbe Richtung.

Die Kommission untersucht alsdann die oben genannten Verordnungen im einzelnen und stellt fest, diese hätten eine gemeinsame Marktorganisation errichtet, die noch umfassender sei als die in der Verordnung Nr. 234/68 vorgesehene Organisation, um die es in der Rechtssache Van Haaster gegangen sei. Die Kommis-

sion betont insbesondere, daß diese Verordnungen, insgesamt gesehen,

- eine Preisregelung und eine Regelung des Handelsverkehrs mit Drittländern umfaßten;
- die Einführung von Qualitätsnormen vorsähen, ein Umstand, dem der Gerichtshof in der Rechtssache Van Haaster entscheidende Bedeutung beigemessen habe;
- Bestimmungen über die Erzeugerorganisationen enthielten;
- Artikel 92 bis 94 EWG-Vertrag für anwendbar erklärten;
- eine Strukturpolitik umfaßten, deren eines Ziel die Erhaltung der Fischbestände sei, und in deren Mittelpunkt eine gemeinsame Regelung für die Ausübung der Seefischerei, bestimmte Einzelmaßnahmen und die Koordinierung der Strukturpolitik der Mitgliedstaaten stünden;
- zwar keine Bestimmungen enthielten, wonach Störungen des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs ausdrücklich verboten seien; dies sei jedoch deshalb ohne Bedeutung, weil die Verordnungen nach Ablauf der Übergangszeit, und damit zu einem Zeitpunkt erlassen worden seien, als das betreffende Verbot des Vertrages unmittelbar gegolten habe (vgl. die zwanzigste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2142/70);
- bei Berücksichtigung aller dieser Umstände wesentliche Bestandteile der gemeinsamen Politik in dem betreffenden Sektor bildeten.

Die Befugnisse der Gemeinschaft seien nicht ohne weiteres auf das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einschließlich der Territorialgewässer beschränkt. Dies ergebe sich aus Artikel 227 Absatz 1 EWG-Vertrag, der bei der Abgrenzung des räumlichen Geltungsbereichs des Vertrages nicht den Ausdruck „Hoheitsgebiet" verwende, sondern lediglich die Mitgliedstaaten aufzähle. Soweit diese Staaten Befugnisse außerhalb ihres Hoheitsgebietes besäßen, stünden sie auch der Gemeinschaft zu, die hiervon bereits Gebrauch gemacht habe, wie die von den Angeklagten der Ausgangsverfahren angeführte Verordnung Nr. 802/68 zeige. Nach dieser Verordnung hätten die Bestimmungen des Vertrages und der hier genannten Verordnungen für den von Schiffen eines Mitgliedstaats gefangenen Fisch auch dann Geltung, wenn die Fischerei auf hoher See oder in den Gewässern dritter Staaten ausgeübt worden sei.

Die Zielsetzungen der gemeinsamen Strukturpolitik auf dem Fischereisektor könnten unmöglich erreicht werden, wenn sich diese Politik nicht über die Meeresgewässer der Mitgliedstaaten hinaus erstrecken könne. Dem könne nicht entgegengehalten werden, daß sich Artikel 2 bis 5 der Verordnung Nr. 2141/70 ausdrücklich nur auf diese Gewässer bezögen:

- Die in Artikel 2 verbotenen Diskriminierungen seien außerhalb der der Oberhoheit oder Gerichtsbarkeit unterliegenden Meeresgewässer der Mitgliedstaaten nicht denkbar.
- Wenn Artikel 5 den Rat ermächtige, die erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände in den Meeresgewässern der Mitgliedstaaten zu treffen, so könne dies nicht so ausgelegt werden, als sei die Gemeinschaft nicht befugt, erhaltende Maßnahmen auch für Gebiete außerhalb dieser Gewässer zu treffen. Eine derartige Auslegung stünde der Verwirklichung des in Artikel 1 genannten Zieles der „Förderung einer rationellen Nutzung der biologischen Schätze des Meeres und der Binnengewässer" entgegen. Im übrigen habe Artikel 5 weder eine neue Zuständigkeit begründet, noch ein neues Verfahren zur Ausübung einer bestehenden Zuständigkeit eingeführt; er verweise lediglich auf das „Verfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages", eine Bestimmung, die der Gemeinschaft die Befugnis übertrage, Maßnahmen auch für Gebiete außerhalb der Küstengewässer zu treffen.

Die vorliegende Quotisierungsregelung sei insbesondere aus den folgenden —

von der Kommission im einzelnen dargelegten — Gründen geeignet, das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Fischereierzeugnisse tatsächlich oder potentiell zu behindern, und mit den in der Verordnung Nr. 2141/70 verankerten Grundsätzen der gemeinsamen Politik unvereinbar, so daß es nicht darauf ankomme, ob die genannte Regelung sinnvoll sei (vgl. EuGH 11. Juli 1974 — Dassonville, 8/74 — Slg. 1974, 837):

- Eine derartige Regelung beeinflusse die normale Preisbildung. Nach Ausschöpfung der Quoten würden die Preise erheblich steigen; bei Verknappung bestimmter Fischarten würden andererseits die normalerweise zwischen verschiedenen Qualitäten einer Art bestehenden Preisunterschiede immer geringer werden.
- Verknappungen auf dem Binnenmarkt führten zu einer Steigerung der Einfuhren aus Drittländern.
- Ein Rückgang der von der Fischereiflotte eines Mitgliedstaates erzielten Fänge beeinflusse unweigerlich den Umfang des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs.
- Wenn die Gemeinschaft auch bisher, abgesehen von der „Stillhalte"-Bestimmung in Artikel 100 Absatz 1 der Beitrittsakte, keine Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände getroffen habe, so könnten doch einzelstaatliche Maßnahmen wie die vorliegenden die Schaffung zukünftiger gemeinschaftlicher Regelungen, die dasselbe Ziel verfolgten, erschweren. Die Festsetzung der Quoten durch die Mitgliedstaaten beeinflusse zudem die Maßnahmen, die die Gemeinschaft gemäß Artikel 10 der Verordnung Nr. 2141/70 zur „Förderung einer rationellen Entwicklung der Fischwirtschaft... und zur Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards für die Bevölkerung die von der Fischerei lebt" treffen könne.
- Die Verordnung Nr. 2142/70 enthalte keine Bestimmung, die die Mitgliedstaaten ausdrücklich ermächtige, Maßnahmen zur Beschränkung der Fänge oder des Umfangs der Fischereitätigkeit zu treffen (vgl. Urteil Van Haaster). Eine solche Ermächtigung könne auch nicht aus der in Artikel 2 der Verordnung Nr. 2141/70 enthaltenen Verweisung auf die „Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten für die Ausübung der Fischerei" entnommen werden. Das in dieser Bestimmung ausgesprochene Diskriminierungsverbot lasse im übrigen Quotisierungsregelungen für das Gebiet der Küstengewässer sinnlos erscheinen. Für die übrigen Gebiete wiesen Artikel 1 und 5 der Verordnung sowie Artikel 102 der Beitrittsakte der Gemeinschaft die ausschließliche Zuständigkeit zum Erlaß von erhaltenden Maßnahmen zu. Diese Ausschließlichkeit ergebe sich auch aus dem Umstand, daß Regelungen zur Erhaltung der Fischbestände nicht ohne Verhandlungen mit betroffenen Drittstaaten erlassen werden könnten (vgl. unten zur zweiten Frage).

Dessenungeachtet sei sich die Kommission der Notwendigkeit einer aktiven Politik zur Erhaltung der Fischbestände durchaus bewußt und verkenne auch nicht, daß die Einführung von Fangquoten zur Erreichung dieses Zieles beitragen könne. Sie habe deshalb auch schon 1971 dem Rat die Teilnahme am Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen empfohlen, um die Zuweisung der im Rahmen dieses Übereinkommens ausgehandelten Quoten, soweit sie die Mitgliedstaaten beträfen, an die Gemeinschaft zu erreichen, die alsdann über sie zu verfügen hätte.

Zu Artikel 30, 31 und 34 EWG-Vertrag

Die streitigen Quoten beschränkten die Erzeugung, nicht den Handel. Zwar äußerten sie auch auf der Stufe der Vermarktung Wirkungen, da sie eine Erhöhung der Einfuhren und eine Verringerung der Ausfuhren bewirken könnten. Dies bedeute jedoch nicht, daß sie Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen darstellten. Es bestünden zahlreiche Regelungen, die

trotz ihrer handelsbeschränkenden Wirkung mit Artikel 30 ff. des Vertrages vereinbar seien, weil sie sich im Rahmen des Handlungsspielraums hielten, den der Vertrag den Mitgliedstaaten gelassen habe. Die Kommission habe in ihrer Richtlinie Nr. 70/50 vom 22. Dezember 1969 (ABl. Nr. 13 vom 19. Januar 1970, S. 29) darauf hingewiesen, daß derartige Regelungen nur dann gegen die genannten Artikel verstießen, wenn sie zur Erreichung des gesetzten Zieles nicht erforderlich seien; Fangbeschränkungen seien aber unentbehrlich, um die Fischbestände zu erhalten. Wenn die betreffenden Maßnahmen dennoch mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar seien, dann aus den oben genannten Gründen. Diese Betrachtungsweise werde durch die Urteile Dassonville und Van Haaster bestätigt.

Produktionsbeschränkungen könnten einen Anreiz für Einfuhren darstellen, andererseits seien sie geeignet, die Ausfuhren zu vermindern. Da aber die Quotisierungsregelung zwischen dem Absatz auf dem Binnenmarkt und dem Absatz außerhalb desselben nicht unterscheide, sei es nicht gerechtfertigt, ihr eine spezifisch ausfuhrbeschränkende Wirkung zuzuschreiben.

Der Gerichtshof habe im Urteil Dassonville bestimmte beschränkende Maßnahmen unter der Bedingung zugelassen, daß sie sinnvoll seien. Die Festsetzung von Gesamtquoten könne durch diese Ausnahme gedeckt sein, doch sei es zweifelhaft, ob dies auch für die Aufteilung derartiger Quoten unter die interessierten Staaten gelte.

Zur zweiten Frage

Zur Befugnis, gemäß Artikel 43 EWG-Vertrag Abkommen zu schließen

Die Gemeinschaft sei gemäß Artikel 43 befugt, alle für die Erhaltung der Fischbestände notwendigen Maßnahmen zu treffen. Hierzu gehöre die Befugnis, völkerrechtliche Abkommen über derartige Maßnahmen zu schließen.

Es sei nicht erforderlich, daß die Gemeinschaft zunächst eine autonome Regelung auf diesem Gebiet erlasse, bevor sie Verhandlungen mit Drittstaaten aufnehme. Würde sich die Gemeinschaft auf diesen Standpunkt stellen, so sähe sie sich dem Vorwurf ausgesetzt, die in diesem Bereich unverzichtbare internationale Zusammenarbeit zu beeinträchtigen. Darüber hinaus liefe sie Gefahr, von Drittstaaten oder ihren eigenen Mitgliedern überspielt zu werden. Die Kommission verweist auf das Gutachten 1/75 des Gerichtshofes, wonach die gemeinsame Handelspolitik sowohl durch autonome Regelungen als auch mit Hilfe völkerrechtlicher Abkommen verwirklicht werden könne, ohne daß einem der beiden Wege der Vorrang zukomme.

Solange jedoch die Gemeinschaft von ihrer Befugnis, mit Drittstaaten Abkommen über die Erhaltung der Fischbestände zu schließen, keinen Gebrauch mache, seien die Mitgliedstaaten zuständig, derartige Abkommen selbst zu schließen. Hierbei müßten sie allerdings ihren Verpflichtungen aus Artikel 5 EWG-Vertrag Rechnung tragen und damit

- der Gemeinschaft den Vorrang bei der Aushandlung und dem Abschluß derartiger Abkommen einräumen;
- wenn sich dies als unmöglich erweise, dafür Sorge tragen, daß die betreffenden Abkommen Bestimmungen enthielten, die es einerseits der Gemeinschaft ermöglichten, zusätzlich zu den Mitgliedstaaten oder an deren Stelle den Abkommen beizutreten, und andererseits die Mitgliedstaaten in die Lage versetzten, jederzeit ihren Gemeinschaftsverpflichtungen nachzukommen, insbesondere die Abkommen rechtzeitig zu kündigen, wenn die Gemeinschaft diese nicht übernehmen wolle oder könne.

Auf dem Gebiet der Handelspolitik seien derartige Verpflichtungen durch eine Reihe von Entscheidungen des Rates näher bestimmt worden. Die in Artikel 5 EWG-Vertrag begründete Pflicht zu „gemeinschaftstreuem" Verhalten umfasse

entsprechende Verpflichtungen der Mitgliedstaaten auch in anderen Bereichen.

Zur Befugnis, Abkommen im Rahmen der Fischereipolitik zu schließen

Seit dem 1. Februar 1971, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der gemeinsamen Strukturpolitik und der Marktorganisationen auf dem Fischereisektor — in Anbetracht der Artikel 5 und 40 Absatz 1 EWG-Vertrag möglicherweise schon seit dem Ende der Übergangszeit — sei die Gemeinschaft ausschließlich zuständig, Abkommen über Maßnahmen zur Erhaltung und rationellen Nutzung der Fischbestände, die Beschränkungen der Fänge oder der sonstigen Fischereitätigkeiten umfaßten, auszuhandeln und abzuschließen.

Es sei zweckmäßig, des weiteren zu prüfen, ob sich diese ausschließliche Zuständigkeit auch auf andere Maßnahmen zum Schutz der Fischbestände erstrecke, wenn auch diese Frage von den vorlegenden Gerichten nicht aufgeworfen worden sei. Da die Gemeinschaft von der ihr durch Artikel 43 EWG-Vertrag übertragenen Befugnis, geeignete Schutzmaßnahmen in jenem Bereich zu treffen, Gebrauch gemacht habe (vgl. Art. 1 und 5 der Verordnung Nr. 2141/70 und Art. 102 der Beitrittsakte), sei die Frage zu bejahen.

Zwar sehe die Übergangsbestimmung des Artikels 100 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Beitrittsakte insoweit eine Ausnahme von dieser ausschließlichen Zuständigkeit vor, als sie den Mitgliedstaaten die Befugnis übertrage, einschränkende Maßnahmen für die ihrer Hoheitsgewalt oder ihrer Gerichtsbarkeit unterliegenden Meeresgewässer zu treffen. Auch mache eine von der Kommission nicht geteilte Auffassung geltend, Artikel 2 bis 5 der Verordnung Nr. 2141/70 und Artikel 102 der Beitrittsakte hätten den Mitgliedstaaten die Befugnis erteilt, noch andere erhaltende Maßnahmen zu treffen. Die Mitgliedstaaten seien aber keinesfalls ermächtigt, Beschränkungen der Fänge oder sonstiger Fischereitätigkeiten festzusetzen, da derartige Maßnahmen mit der gemeinsamen Marktorganisation unvereinbar seien.

Aus den genannten Bestimmungen folge im übrigen nicht, daß es den Mitgliedstaaten weiterhin freistehe, mit Drittstaaten Abkommen zum Schutz der Fischbestände auszuhandeln und abzuschließen.

Es könne zweifellos nicht verlangt werden, daß die Mitgliedstaaten in Erwartung des Erlasses gemeinschaftlicher Regelungen die von ihnen bereits getroffenen Maßnahmen ohne weiteres aufhöben. Sie müßten aber dafür Sorge tragen, daß die Anwendung oder etwaige Anpassung dieser Maßnahmen die Einführung einer Gemeinschaftsregelung nicht beeinträchtige und das Gemeinschaftsinteresse an der Erhaltung und rationellen Nutzung der Fischbestände nicht gefährde (vgl. EuGH 13. Dezember 1973 — Diamantarbeiders, „Nationale Abgaben gleicher Wirkung", 37 und 38/73 — Slg. 1973, 1609). Dies gelte erst recht für den Abschluß von Abkommen. Wenn diese die Gemeinschaft rechtlich auch nicht bänden, so behinderten sie sie doch bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, da ihre Beziehungen mit Drittstaaten hiervon nicht unberührt bleiben könnten. Im übrigen sei es unvermeidlich, daß die Mitgliedstaaten bei Verhandlungen mit Drittstaaten ihren eigenen Interessen Vorrang vor denen der Gemeinschaft einräumten. Die Gewißheit, daß allen beteiligten Interessen in gleicher Weise Rechnung getragen werde, sei nur gegeben, wenn die Gemeinschaft oder vorübergehend ein von der Gemeinschaft hierzu ermächtigter und ihren Weisungen unterliegender Mitgliedstaat die Verhandlungen führe.

Zur Befugnis, Abkommen im Rahmen der Handelspolitik zu schließen

Wie sich aus den Artikeln 113 Absatz 3 und 114 EWG-Vertrag ergebe, sei seit dem Ende der Übergangszeit allein die Gemeinschaft zuständig, Abkommen mit Drittstaaten auf Gebieten der gemeinsa-

men Handelspolitik auszuhandeln und abzuschließen.

Die in Artikel 7 Absatz 1 Buchstaben g und h des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens vorgesehenen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände gehörten zu diesen Gebieten. Durch diese Maßnahmen werde der Anteil der Gemeinschaft an der Gesamterzeugung, der Gesamtnachfrage und dem Gesamtangebot auf dem Weltmarkt für die betroffenen Fischarten unmittelbar festgesetzt, und der Handelsverkehr zwischen Drittländern und der Gemeinschaft somit beeinflußt. Darüber hinaus hätten sie Auswirkungen auf den Anteil der Fischereiflotten der Gemeinschaft an der gesamten Fischereitätigkeit in dem vom Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen erfaßten Meeresgebiet. Der Umstand, daß die Fangquoten auch biologischen Zielsetzungen dienten, sei nicht ausschlaggebend, sobald feststehe, daß, was sich insbesondere bei der Aufteilung der Gesamtquoten zwischen den interessierten Staaten zeige, sie auch wirtschaftlicher und kommerzieller Art seien. Aufgrund dieser Erwägungen habe die Kommission ihre am 20. März 1973 an den Rat gerichtete Empfehlung, sie zur Verhandlung über den Beitritt der Gemeinschaft zum Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen zu ermächtigen, sowohl auf Artikel 43 als auch auf Artikel 113 EWG-Vertrag gestützt.

Schlußfolgerungen

Unter diesen Voraussetzungen sei die zweite Frage zu bejahen. Dies gelte nicht nur für Maßnahmen der Art, wie sie Artikel 7 Absatz 1 Buchstaben g und h des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens vorsehe, sondern für alle Maßnahmen zur Erhaltung und rationellen Nutzung der Fischbestände.

Man müsse sich allerdings fragen, ob diese Antwort ausreiche, um das Ausgangsverfahren zum Abschluß zu bringen. Hinter der Frage, die von den vorlegenden Gerichten aufgeworfen worden sei, verberge sich die weitere Frage, ob für den rechtsverbindlichen Charakter der streitigen niederländischen Regelung entscheidend sei, daß diese in Ausführung des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens erlassen worden sei.

Die Gemeinschaft werde durch dieses Übereinkommen, dem sie noch nicht beigetreten sei, nicht gebunden. Die Kommission habe dem Rat am 20. März 1973 zwei auf Artikel 43 und 113 EWG-Vertrag gestützte Empfehlungen unterbreitet, wonach die Kommission unter anderem ermächtigt werde, Verhandlungen über den Beitritt der Gemeinschaft zum Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen sowie die Zuteilung von gemeinschaftlichen Fangquoten innerhalb der Fischereikommission zu führen. Der Rat habe über diese Empfehlungen bisher nicht entschieden.

Die einzigen bisher erzielten Ergebnisse im Hinblick auf die Stellung der Gemeinschaft gegenüber dem Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen bestünden darin, daß die Gemeinschaft bei der Fischereikommission einen Beobachterstatus erhalten habe, und daß die Kommission und die Mitgliedstaaten übereingekommen seien, die bei den Verhandlungen innerhalb der Fischereikommission einzunehmende Haltung im voraus und an Ort und Stelle zu koordinieren, um zu einem gemeinsamen Standpunkt zu gelangen, wobei grundsätzlich die Kommission Wortführerin für die der Gemeinschaftszuständigkeit unterliegenden Fragen sein solle, für die ein gemeinsamer Standpunkt erarbeitet worden sei. Das Einverständis über den zuletzt genannten Punkt habe jedoch zum großen Teil nur auf dem Papier bestanden, da mehrfach hinsichtlich bestimmter Fragen, für die nach Ansicht der Kommission eine Gemeinschaftszuständigkeit bestehe, entweder kein gemeinsamer Standpunkt habe gefunden werden können oder ein solcher gemeinsamer Standpunkt im Laufe der Verhandlungen aufgegeben worden sei.

Das Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen sei nach Inkrafttreten des

EWG-Vertrages geschlossen worden, so daß es nicht unter Artikel 234 falle. Die Mitgliedstaaten hätten jedoch durch die — vor 1970 erfolgte — Ratifizierung des Übereinkommens nicht gegen Artikel 5 EWG-Vertrag verstoßen. Zwar enthalte das Übereinkommen weder eine EWG-Klausel, noch eine Bestimmung, die den Beitritt der Gemeinschaft ermögliche, doch könne es nach Ablauf eines Jahres gekündigt werden; im übrigen könne jeder Teilnehmerstaat bindenden Empfehlungen der Fischereikommission widersprechen. Die Gemeinschaft müsse den Mitgliedstaaten in entsprechender Anwendung von Artikel 234 eine angemessene Frist einräumen, um die aus dem Übereinkommen herrührenden Verpflichtungen denen anzupassen, die sich aus dem EWG-Vertrag ergäben.

Anders sei der Umstand zu beurteilen, daß alle Vertragsstaaten des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens den von der Fischereikommission vorgelegten Vorschlag über die Ergänzung von Artikel 7 Absatz 1 durch die Buchstaben g und h angenommen hätten. Dieser Vorschlag, an dessen Ausarbeitung die beteiligten Mitgliedstaaten zur selben Zeit mitgewirkt hätten, zu der sie im Rat über die Einführung der gemeinsamen Fischereipolitik beraten hätten, sei von ihnen in dem von ihren Verfassungen vorgesehenen Verfahren übernommen worden, obwohl die Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70 inzwischen in Kraft getreten seien. Vor der Annahme dieses Vorschlags hätten sich die Mitgliedstaaten vergewissern müssen, ob die daraus folgende Änderung ihrer Verpflichtungen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei; wäre dies zu verneinen gewesen, so hätten sie gemeinsam mit den Gemeinschaftsorganen auf eine annehmbare Lösung hinarbeiten müssen. Eine solche Lösung hätte, neben dem Beitritt der Gemeinschaft zu dem Übereinkommen, auch gemeinschaftliche Verhandlungen darüber vorsehen müssen, wie über die den einzelnen Mitgliedstaaten zugewiesenen Fangquoten zu verfügen sei; dies habe die Kommission schon am 20. März 1973 (vgl. oben) und damit vor dem 4. Juni 1974, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der oben genannten Buchstaben g und h, empfohlen.

Die betroffenen Mitgliedstaaten hätten seit 1974 innerhalb der Fischereikommission an Verhandlungen über die Festsetzung und Zuweisung der Fangquoten teilgenommen, die in Wahrnehmung der neuen Zuständigkeit dieser Kommission erfolgt seien. Sie hätten darüberhinaus die diesbezüglichen Empfehlungen unverändert und sogar ohne den Vorbehalt angenommen, daß die einzelnen Quoten der beteiligten Mitgliedstaaten der Verfügung der Gemeinschaft unterlägen. Hierdurch hätten sie ihre Befugnisse überschritten und ihre Gemeinschaftsverpflichtungen verletzt. Sie könnten daher nicht unter Berufung auf die genannten Empfehlungen Bestimmungen erlassen, die der gemeinsamen Fischereipolitik widersprächen. Die Gerichte der Mitgliedstaaten müßten derartige Bestimmungen als nicht bindend und unanwendbar ansehen. Dies gelte unabhängig von der völkerrechtlichen Wirksamkeit der Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten durch den Erlaß der genannten Bestimmungen erfüllen wollten.

Die Gemeinschaft sei rechtlich durch diese Verpflichtungen weder gegenüber den betreffenden Drittstaaten, noch gegenüber den beteiligten Mitgliedstaaten gebunden.

Die Mitgliedstaaten könnten ihre Quotisierungsregelungen nicht unter Berufung auf die Haltung der Gemeinschaftsorgane rechtfertigen. Die Rechtswidrigkeit der streitigen nationalen Regelungen und die von einzelnen aus dieser Situation hergeleiteten Rechte könnten nicht durch die Nachlässigkeit oder das tatsächliche Verhalten der Gemeinschaftsorgane, sondern allein durch eine Änderung entweder der innerstaatlichen oder der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen beseitigt werden. Die Kommission habe seit jeher den hier wiedergegebenen Standpunkt vertreten. Der Umstand, daß es die

Kommission in Ermangelung einer Entscheidung des Rates über ihren Vorschlag hinsichtlich des Beitritts der Gemeinschaft zum Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen unternommen habe, die Standpunkte der Mitgliedstaaten soweit wie möglich zu koordinieren — wobei sie im übrigen einem Wunsch des Rates entsprochen habe —, könne die Unzuständigkeit der Mitgliedstaaten nicht beseitigen.

Der Standpunkt der Kommission sei vom Rat in keiner Weise unterstützt worden. Die sehr zurückhaltende Aufnahme, die ihre Vorschläge in den Jahren 1971 und 1973 gefunden hätten, habe die Kommission veranlaßt, selbst Zurückhaltung zu üben. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteile Van Haaster und Galli; Gutachten 1/75) habe jedoch die Kommission dazu veranlaßt, ihre Haltung vor dem Parlament erneut und eindeutig zu bekräftigen.

Der Rat habe im übrigen in seiner Sitzung vom 20. Januar 1976 die Auffassung der Kommission grundsätzlich gebilligt (vgl. oben I 1 C c). Er habe, ausgehend vom Grundsatz der befristeten Ermächtigung durch die Gemeinschaft, die Unzulässigkeit der unter Berufung auf völkerrechtliche Verpflichtungen festgesetzten einzelstaatlichen Quoten festgestellt.

Zur vierten Frage

Unter den in diesem Zusammenhang angeführten Bestimmungen sei Artikel 31 gegenstandslos geworden, da die Übergangszeit abgelaufen sei. Das Verbot des Artikels 31, das die Einführung neuer mengenmäßiger Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung betreffe, sei durch das absolute Verbot des Artikels 30 ersetzt worden.

Artikel 30 — der im vorliegenden Fall nicht in Betracht komme (vgl. oben zur ersten und dritten Frage, letzter Abschnitt) — und Artikel 34 hätten unmittelbare Geltung. Wenn sich auch der Gerichtshof hierzu noch nicht direkt geäußert habe, so sei doch seine Rechtsprechung über die unmittelbare Geltung anderer Bestimmungen des Vertrages auf die genannten Artikel übertragbar.

Zusammenfassende Schlußfolgerungen

Zusammenfassend schlägt die Kommission vor, den innerstaatlichen Gerichten wie folgt zu antworten:

Zur ersten und dritten Frage:

Die Bestimmungen der Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70 schließen das Bestehen jeder einzelstaatlichen Regelung mit dem Ziel einer mengenmäßigen Beschränkung der Fänge oder der Tätigkeit der Fischereiflotten der Mitgliedstaaten aus.

Zur zweiten Frage:

Die Gemeinschaft ist ausschließlich zuständig, Abkommen über Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände, die auf eine mengenmäßige Beschränkung der Fänge oder der Fischereitätigkeit gerichtet sind, auszuhandeln und abzuschließen.

Zur vierten Frage:

Artikel 30, 31 und 34 EWG-Vertrag gelten unmittelbar — und zwar seit dem Ende der Übergangszeit (Art. 30), spätestens seit dem Ablauf der in Artikel 31 Absatz 2 vorgesehenen Frist zur Notifizierung (Art. 31) beziehungsweise seit dem Ende der ersten Stufe der Übergangszeit (Art. 34) — und begründen hinsichtlich der Gesamtheit der mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung individuelle Rechte, die die staatlichen Gericht zu beachten haben.

In der mündlichen Verhandlung vom 25. Mai 1976 haben die Angeklagten der Ausgangsverfahren, vertreten durch die Rechtsanwälte H. H. Kronenberg und W. L. Nouwen aus Rotterdam, die niederländische Regierung, vertreten durch die Herren Bos und Kuypers, der Rat der

Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch seinen Rechtsberater Gijsbertus Peeters, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Rechtsberater P. Baumann und R. C. Fischer, ihre bereits im schriftlichen Verfahren dargelegten Standpunkte erläutert.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 22. Juni 1976 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1/2 Die Arrondissementsrechtbanken Zwolle und Alkmaar haben mit Urteilen vom 24. Dezember 1975 (Rechtssachen 3/76 und 4/76) beziehungsweise 2. Januar 1976 (Rechtssache 6/76), bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 12. beziehungsweise 23. Januar 1976, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag dem Gerichtshof eine Reihe von Fragen über die Auslegung der Artikel 30, 31, 34, 38 bis 47 dieses Vertrages, des Artikels 102 der Akte über die Beitrittsbedingungen und die Anpassungen der Verträge — nachfolgend als „Beitrittsakte" bezeichnet — sowie der Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70 des Rates vom 20. Oktober 1970 über die Einführung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 236 vom 27. Oktober 1970, S. 1 und 5) vorgelegt. Diese Fragen sind im Rahmen von Strafverfahren gegen niederländische Fischer aufgeworfen worden, denen zur Last gelegt wird, im Mai beziehungsweise August 1975 gegen bestimmte von niederländischen Behörden in jenem Jahr erlassene Vorschriften, die die Erhaltung der Zungen- und Schollenbestände im Nordostatlantik bezweckten, verstoßen zu haben.

3 Diese Vorschriften sind im Zuge der Erfüllung von Verpflichtungen erlassen worden, die die Niederlande im Rahmen des am 24. Januar 1959 in London unterzeichneten Übereinkommens über die Fischerei im Nordostatlantik übernommen hatten. Dieses Übereinkommen sollte „die Erhaltung der Fischbestände und die Rationalisierung der Fischerei im Nordostatlantischen Ozean und den angrenzenden Gewässern, die ein allen gemeinsames Anliegen sind, sicher... stellen"; zu seinen Parteien gehören alle gegenwärtigen Mitgliedstaaten der EWG mit Ausnahme Italiens und des Großherzogtums Luxemburg sowie sieben Drittstaaten.

4/6 Gemäß Artikel 7 Absatz 1 a bis f des Übereinkommens kann die Kommission für die Fischerei im Nordostatlantik, ein durch das Übereinkommen errichtetes gemeinsames Organ der Vertragsstaaten, an die Vertragsstaaten Empfehlun-

gen über eine Reihe von Maßnahmen richten, die den Zielen des Übereinkommens dienen. Diese Bestimmungen sind aufgrund eines Vorschlags, der im Mai 1970 in Übereinstimmung mit dem in Artikel 7 Absatz 2 vorgesehenen Verfahren angenommen wurde und am 4. Juni 1974 in Kraft getreten ist, durch die Buchstaben g und h ergänzt worden, die die genannte Kommission ermächtigen, Maßnahmen zu empfehlen, die für bestimmte Zeitabschnitte zum einen die Höhe des Gesamtfangs und den Umfang der Fischereitätigkeit und zum anderen deren jeweilige Zuteilung an die Vertragsstaaten regeln. Gemäß Artikel 8 des Übereinkommens sind die Vertragsstaaten verpflichtet, derartige Empfehlungen in Kraft zu setzen, wenn sie von mindestens zwei Dritteln der anwesenden und abstimmenden Delegationen angenommen worden sind; jeder Vertragsstaat kann sich jedoch durch Erhebung eines Einspruchs binnen einer bestimmten Frist dieser Verpflichtung entziehen.

7 In Anwendung der Buchstaben g und h des Artikels 7 beschloß die Kommission eine gemäß Artikel 8 des Übereinkommens im November 1974 verbindlich gewordene Empfehlung über die Zungen- und Schollenfischerei in den durch das Übereinkommen erfaßten Meeresgewässern, die für 1975 Gesamtfangquoten und deren Zuteilung an die verschiedenen Vertragsstaaten festsetzte sowie die Ausübung der Fischerei mit Schiffen oberhalb einer bestimmten Tonnage und Motorstärke innerhalb einer „Küstenzone" von 12 Meilen verbot.

8 Die in den Ausgangsverfahren angeklagten Fischer werden beschuldigt, gegen die in Ausführung dieser Empfehlung erlassene niederländische Regelung verstoßen zu haben, die das Verbot enthielt, während bestimmter Zeitabschnitte

— entweder Zungen in einer eine bestimmte Höchstgrenze überschreitenden Menge mit Schiffen anzulanden, die unter einem bestimmten Kennzeichen registriert waren,

— oder innerhalb der vorgenannten Zwölfmeilenzone Zungen oder Schollen mit Schiffen zu fischen, die eine bestimmte Tonnage und Motorstärke überschritten.

9 Mit ihren ersten drei Fragen ersuchen die innerstaatlichen Gerichte den Gerichtshof im wesentlichen zu entscheiden, ob

— auf völkerrechtlicher Ebene allein die Gemeinschaft zuständig ist, Verpflichtungen der genannten Art einzugehen;

— auf innergemeinschaftlicher Ebene staatliche Maßnahmen, wie sie die Niederlande getroffen haben - und die nachfolgend als „Festsetzung von Fangquoten" bezeichnet werden —, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, und zwar im Hinblick entweder auf die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten oder auf das Verbot, die Zielsetzungen oder das Funktionieren der Gemeinschaftsregelung auf dem Gebiet der Fischerei zu gefährden, oder endlich auf das Verbot, Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen im Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu treffen.

10/11 Die vierte Frage geht dahin, ob die das zuletzt genannte Verbot enthaltenden Artikel 30, 31 und 34 des Vertrages in den Mitgliedstaaten unmittelbar gelten. Die verschiedenen Fragen sind in der oben angegebenen Reihenfolge zu untersuchen.

I — Zur Außenzuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten

12/14 Die zweite Frage der vorlegenden Gerichte betrifft die „Befugnis, Abkommen zu schließen". In diesem Zusammenhang ist nun zu beachten, daß die streitigen einzelstaatlichen Maßnahmen mit dem Ziel der Erfüllung von Verpflichtungen erlassen worden sind, die sich aus einer verbindlichen Empfehlung der Fischereikommission und damit einer Rechtshandlung eines internationalen Organs ergeben. Die vorliegende Frage ist daher so zu verstehen, daß sie die Zuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten betrifft, für den Bereich der Festsetzung von Fangquoten bei der Ausarbeitung von Entscheidungen eines solchen Organs mitzuwirken und in diesem Rahmen völkerrechtliche Verpflichtungen einzugehen.

15 1. Im Hinblick auf die den vorlegenden Gerichten zu erteilende Antwort ist zunächst zu prüfen, ob die Gemeinschaft befugt ist, derartige völkerrechtliche Verpflichtungen einzugehen.

16 Da der Vertrag keine besonderen Vorschriften enthält, welche die Gemeinschaft zur Übernahme von völkerrechtlichen Verpflichtungen auf dem Gebiet der Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres ermächtigen, ist auf das allgemeine System des Gemeinschaftsrechts für die Außenbeziehungen der Gemeinschaft zurückzugreifen.

17/18 Artikel 210 bestimmt: „Die Gemeinschaft besitzt Rechtspersönlichkeit". Diese Bestimmung, die den die „Allgemeinen und Schlußbestimmungen" enthaltenden sechsten Teil des Vertrages einleitet, bedeutet, daß die Gemeinschaft in den Außenbeziehungen die Fähigkeit, völkerrechtliche Verpflichtungen einzugehen, im gesamten Bereich der im ersten Teil des Vertrages, den der sechste ergänzt, umschriebenen Ziele besitzt.

19/20 Um im Einzelfall zu ermitteln, ob die Gemeinschaft zuständig ist, völkerrechtliche Verpflichtungen einzugehen, muß auf das System und auf die materiellen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zurückgegriffen werden. Eine solche Zuständigkeit ergibt sich nicht nur aus einer ausdrücklichen Verleihung durch den Vertrag, sondern kann auch aus anderen Bestimmungen des Vertrages und der Beitrittsakte sowie aus in ihrem Rahmen ergangenen Rechtsakten der Gemeinschaftsorgane fließen.

21/25 In Artikel 3 Buchstabe d EWG-Vertrag ist unter den Zielen der Gemeinschaft die Einführung einer gemeinsamen Agrarpolitik besonders erwähnt. Nach Artikel 38 Absatz 3 in Verbindung mit Anhang II des Vertrages unterliegen Fischereierzeugnisse den Bestimmungen der die Landwirtschaft betreffenden Artikel 39 bis 46. Artikel 39 nennt unter den Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik die Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und die Sicherstellung der Versorgung. Nach den Bestimmungen der ersten drei Absätze von Artikel 40 hat die Gemeinschaft noch vor dem Ende der Übergangszeit eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte zu schaffen, die alle zur Durchführung des Artikels 39 erforderlichen Maßnahmen einschließen kann. Nach Artikel 43 Absatz 2 ist der Rat befugt und verpflichtet, zu diesem Zweck Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen zu erlassen.

26/28 Gestützt unter anderem auf Artikel 43 des Vertrages hat der Rat die oben genannten Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70 erlassen. Aus Artikel 1 der Verordnung Nr. 2141/70 folgt, daß die durch diese Verordnung festgelegte gemeinsame Strukturpolitik unter anderem das Ziel der „Förderung einer rationellen Nutzung der biologischen Schätze des Meeres und der Binnengewässer" verfolgt. In Übereinstimmung mit der vierten Begründungserwägung, wonach „die Möglichkeit geschaffen werden [sollte], gemeinschaftliche Maßnahmen zum Schutz der Fischbestände in den betreffenden Gewässern zu treffen" — ein Interesse, das auch in der vorletzten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2142/70 zum Ausdruck gekommen ist —, kann der Rat für den Fall, „daß aufgrund der Fischereitätigkeit eines Mitgliedstaats in den in Artikel 2 genannten Meeresgewässern" — d. h. den der „Oberhoheit" oder

der „Gerichtsbarkeit" der Mitgliedstaaten unterliegenden Gewässern — „die Gefahr [besteht], daß ... bestimmte Fischbestände dieser Gewässer allzu intensiv ausgebeutet werden", „die erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung dieser Fischbestände treffen".

29 Endlich bestimmt Artikel 102 der Beitrittsakte, daß der Rat spätestens ab dem sechsten Jahr nach dem Beitritt „die Voraussetzungen für die Ausübung des Fischfangs im Hinblick auf den Schutz der Fischbestände und die Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres" festlegt.

30/33 Aus der Gesamtheit dieser Bestimmungen folgt, daß die Gemeinschaft im Innenverhältnis befugt ist, alle Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres einschließlich der Festsetzung und Zuteilung von Fangquoten an die einzelnen Mitgliedstaaten zu treffen. Zwar gilt Artikel 5 der Verordnung Nr. 2141/70 nur für ein geographisch begrenztes Fischereigebiet, doch folgt aus Artikel 102 der Beitrittsakte, aus Artikel 1 der genannten Verordnung sowie aus der Natur der Sache, daß sich die sachliche Regelungsbefugnis der Gemeinschaft — in dem Maße, in dem den Staaten eine entsprechende Befugnis kraft Völkerrechts zusteht — auch auf die Fischerei auf hoher See erstreckt. Die Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres kann wirksam und zugleich gerecht nur durch eine Regelung sichergestellt werden, die für alle interessierten Staaten einschließlich der Drittländer verbindlich ist. Aus den Pflichten und Befugnissen, die das Gemeinschaftsrecht im Innenverhältnis den Gemeinschaftsorganen zugewiesen hat, ergibt sich daher die Zuständigkeit der Gemeinschaft, völkerrechtliche Verpflichtungen zur Erhaltung der Meeresschätze einzugehen.

34 2. Steht somit die Zuständigkeit der Gemeinschaft fest, so bleibt zu prüfen, ob die Gemeinschaftsorgane die Aufgaben und Verpflichtungen aus dem Übereinkommen und den auf seiner Grundlage gefaßten Beschlüssen auch tatsächlich übernommen haben.

35/38 Hierzu ist festzustellen, daß einerseits im Rahmen des Übereinkommens selbst — das zu einer Zeit geschlossen wurde, als die Gemeinschaft noch keine Bestimmungen zur Regelung der Seefischerei getroffen hatte — nichts Endgültiges beschlossen worden ist und eine etwaige Anpassung des im Übereinkommen vorgesehenen Verfahrens der Beschlußfassung, abgesehen von einem Tätigwerden der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten, Verhandlungen mit den übrigen Vertragsparteien voraussetzt. Andererseits beschränken sich die für den innergemeinschaftlichen Bereich in Kraft gesetzten Regelun-

gen darauf, den Gemeinschaftsorganen die Möglichkeit zum Erlaß von Maßnahmen zu eröffnen, die denen entsprechen, die die beteiligten Mitgliedstaaten im Rahmen des Übereinkommens zu treffen verpflichtet sind — und tatsächlich auch getroffen haben —, ohne daß die Gemeinschaftsorgane bis jetzt von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hätten. Von dieser Rechtslage geht Artikel 102 der Beitrittsakte aus, der das Problem des Schutzes der Fischgründe und der Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres mit dem Ziel einer Gesamtlösung unter Beteiligung der neuen Mitgliedstaaten, die durch ihre geographische Lage ein größeres Interesse auf dem Fischereisektor haben, aufgreift.

39 Da die Gemeinschaft ihre Aufgaben auf diesem Gebiet nocht nicht in vollem Umfang wahrgenommen hatte, sind die gestellten Fragen nach alledem dahin zu beantworten, daß die Mitgliedstaaten zur Zeit des von den vorlegenden Gerichten zu beurteilenden tatsächlichen Geschehens befugt waren, im Rahmen des Übereinkommens über die Fischerei im Nordostatlantik Verpflichtungen zur Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres zu übernehmen, und daß sie somit auch berechtigt waren, deren Erfüllung in ihrem Hoheitsbereich sicherzustellen.

40 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß einerseits diese Zuständigkeit der Mitgliedstaaten nur Übergangscharakter hat, und andererseits die betroffenen Mitgliedstaaten schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt bei Verhandlungen, die sie im Rahmen des Übereinkommens und anderer vergleichbarer Abkommen führen, durch Gemeinschaftsverpflichtungen gebunden sind.

41 Der Übergangscharakter der genannten Zuständigkeit folgt daraus, daß sie, wie sich aus den vorausgegangenen Erwägungen ergibt, „spätestens ab dem sechsten Jahr nach dem Beitritt" endet, da der Rat alsdann gemäß der ihm in Artikel 102 der Beitrittsakte auferlegten Verpflichtung Maßnahmen zur Erhaltung der Meeresschätze getroffen haben muß.

42/43 Was die schon jetzt bestehenden Verpflichtungen der betroffenen Mitgliedstaaten anlangt, so ist zunächst zu unterstreichen, daß nach Artikel 5 des Vertrages „die Mitgliedstaaten ... alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen [treffen], die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben", und „dieser die Erfüllung ihrer Aufgaben [erleichtern]". Nach Artikel 116 des Vertrages „gehen die Mitgliedstaaten [nach Ablauf der Übergangszeit] in den

internationalen Organisationen mit wirtschaftlichem Charakter bei allen Fragen, die für den Gemeinsamen Markt von besonderem Interesse sind, nur noch gemeinsam vor die Kommission hat dem Rat zu diesem Zweck Vorschläge zu unterbreiten, über die der Rat zu beschließen verpflichtet ist.

44/45 Nach alledem sind diejenigen Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Übereinkommens und ähnlicher Abkommen sind, schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht nur gehalten, im Rahmen dieser Übereinkommen keine Verpflichtungen zu übernehmen, welche die Gemeinschaft bei der Ausführung der ihr in Artikel 102 der Beitrittsakte übertragenen Aufgabe behindern könnten, sondern sie sind auch zu gemeinsamem Vorgehen innerhalb der Fischereikommission verpflichtet. Sobald die Gemeinschaftsorgane das Verfahren zur Durchführung der Bestimmungen des Artikels 102 in Gang gesetzt haben werden, spätestens aber bei Ablauf der dort vorgesehenen Frist, sind sie und die Mitgliedstaaten außerdem verpflichtet, alle zu ihrer Verfügung stehenden rechtlichen und politischen Mittel einzusetzen, um die Teilnahme der Gemeinschaft an dem Übereinkommen und ähnlichen Abkommen sicherzustellen.

II — Zur innergemeinschaftlichen Befugnis der Mitgliedstaaten, Fangquoten festzusetzen

46 Um zu klären, ob Maßnahmen, wie sie die Niederlande getroffen haben, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, ist zum einen zu prüfen, ob diese Maßnahmen die Zielsetzungen oder das Funktionieren des durch die Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 4142/70 errichteten Systems gefährden, und zum anderen, ob sie Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr darstellen.

47/49 1. Zum ersten Punkt ist zunächst darauf hinzuweisen, daß die genannten Verordnungen sowie Artikel 102 selbst den Erlaß vergleichbarer Maßnahmen vorsehen. Ferner hat der Rat in seiner Verordnung Nr. 811/76, die nach den vorliegenden Ersuchen um Vorabentscheidung erlassen worden ist, die Mitgliedstaaten ermächtigt, „die Fänge ihrer Fischereiflotten ... zu beschränken", ohne es hierbei für nötig zu erachten, die in den Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70 festgelegten Bestimmungen über die Strukturpolitik und die Marktorganisation zu ändern. Daher bilden Maßnahmen zur Begrenzung des Fischfangs sowie die Möglichkeit, derartige Maßnahmen zu treffen, einen wesentlichen Bestandteil des durch die genannten Verordnungen errichteten Gesamtsystems.

50/51 Zwar können derartige Maßnahmen sich auf das Funktionieren anderer Elemente dieses Systems, insbesondere der Preisregelung auswirken, doch können diese in der Gemeinschaftsregelung selbst von Anfang an in Kauf genommenen Auswirkungen nicht den störenden und gemeinschaftsrechtswidrigen Wirkungen von einzelstaatlichen Maßnahmen gleichgesetzt werden, die außerhalb der Zielsetzung einer Gemeinschaftsregelung liegen. Unabhängig davon bringt jedoch das Bestehen einer gemeinsamen Marktorganisation für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung mit sich, für eine Durchführung der Fangbeschränkungen in der Weise zu sorgen, daß deren Auswirkungen auf das Funktionieren dieser Marktordnung auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben.

52 Den vorlegenden Gerichten ist somit zu antworten, daß ein Mitgliedstaat, der Maßnahmen zur Beschränkung der Fischereitätigkeit mit dem Ziel der Erhaltung der Meeresschätze trifft, die Zielsetzungen oder das Funktionieren des durch die Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70 errichteten Systems nicht gefährdet.

53/54 2. Was schließlich die weitere Frage betrifft, ob Maßnahmen, wie sie die Niederlande getroffen haben, als Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung verboten sind, so enthalten die Bestimmungen der Verordnung Nr. 2142/70 ein solches Verbot für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr zwar nicht ausdrücklich. Aus Artikel 38 bis 46 in Verbindung mit Artikel 8 Absatz 7 des Vertrages folgt jedoch, daß sich dieses Verbot spätestens seit dem Ablauf der Übergangszeit unmittelbar aus den Vertragsbestimmungen ergibt; dies wird im übrigen auch in der zwanzigsten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2142/70 unterstrichen.

55 Eine einzelstaatliche Regelung wie die hier streitige einerseits und das in Artikel 30 ff. des Vertrages ausgesprochene Verbot andererseits betreffen verschiedene Stufen des Wirtschaftsablaufs, nämlich Produktion und Vermarktung.

56/59 Die Antwort auf die Frage, ob eine Maßnahme zur Beschränkung der landwirtschaftlichen Produktion den Handel zwischen den Mitgliedstaaten behindert, hängt von dem durch die grundlegende Gemeinschaftsregelung in dem betreffenden Sektor errichteten Gesamtsystem und von den Zielsetzungen dieser Regelung ab. Zu diesem Zweck sind sowohl die Natur des betreffenden Erzeugnisses, hier des Fisches, als auch seine „Produktions"-Bedingungen zu beachten. Maßnahmen, die mittels Festsetzung von Fangquoten und Einschränkung der Fischereitätigkeit die Erhaltung der Meeresschätze bezwek-

ken, beschränken zwar kurzfristig die „Produktion", wollen aber gerade verhindern, daß diese „Produktion" so weit zurückgeht, daß die Versorgung der Verbraucher ernstlich gefährdet würde. Der Umstand, daß derartige Maßnahmen auf kurze Sicht eine Verminderung der Mengen bewirken, die die betroffenen Staaten im Handelsverkehr untereinander austauschen können, kann deshalb nicht dazu führen, sie unter die vom Vertrag verbotenen Maßnahmen einzureihen; entscheidend ist, daß diese Maßnahmen erforderlich sind, um auf lange Sicht einen optimalen und gleichbleibenden Ertrag der Fischerei sicherzustellen.

60 Den Arrondissementsrechtbanken Zwolle und Alkmaar ist somit zu antworten, daß einzelstaatliche Maßnahmen zur Beschränkung der Fischereitätigkeit mit dem Ziel der Erhaltung der Meeresschätze keine nach Artikel 30 ff. EWG-Vertrag verbotenen Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs darstellen.

61 Die vierte Frage ist gegenstandslos geworden.

Kosten

62/63 Die Auslagen der britischen, der dänischen, der italienischen und der niederländischen Regierung sowie des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in den Verfahren von den innerstaatlichen Gerichten, die Kostenentscheidung obliegt daher diesen Gerichten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm von den Arrondissementsrechtbanken Zwolle und Alkmaar gemäß Urteilen vom 24. Dezember 1975 und 2. Januar 1976 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Zur Zeit des von den vorlegenden Gerichten zu beurteilenden tatsächlichen Geschehens waren die Mitgliedstaaten befugt,**

im Rahmen des Übereinkommens über die Fischerei im Nordostatlantik Verpflichtungen zur Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres zu übernehmen, und somit auch berechtigt, deren Erfüllung in ihrem Hoheitsbereich sicherzustellen.

2. **Ein Mitgliedstaat, der Maßnahmen zur Beschränkung der Fischereitätigkeit mit dem Ziel der Erhaltung der Meeresschätze trifft, gefährdet nicht die Zielsetzungen oder das Funktionieren des durch die Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70 errichteten Systems.**

3. **Derartige Maßnahmen stellen keine nach Artikel 30 ff. EWG-Vertrag verbotenen Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs dar.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Capotorti

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. Juni 1976.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALBERTO TRABUCCHI VOM 22. JUNI 1976 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Mit den vorliegenden Ersuchen um Vorabentscheidung bezwecken die beiden niederländischen Gerichte, Angaben zu erhalten, anhand deren sie feststellen können, ob die niederländischen Vorschriften, welche in Ausführung von Empfehlungen erlassen worden sind, die im November 1974 von der im Rahmen des Übereinkommens über die Fischerei im Nordostatlantik (Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen) tätigen Kommission ausgesprochen wurden, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind; es geht insbesondere um die Vereinbarkeit mit den Bestimmungen des Vertrages

1 – Aus dem Italienischen übersetzt.