øvelsen af den opgave, som er betroet det ifølge tiltrædelsesaktens artikel 102, men de er også forpligtet til at optræde i fællesskab i fiskerikommissionen.
Heraf følger endvidere, at så snart som Fællesskabsinstitutionerne har påbegyndt gennemførelsesproceduren for den nævnte artikel 102, og senest inden for den i artiklen fastsatte frist, skal disse institutioner og medlemsstater anvende alle deres retlige og politiske midler til at sikre Fællesskabets deltagelse i konventionen og i andre lignende overenskomster.

4. En medlemsstat bringer ikke den ved forordningerne nr. 2141/70 og 2142/70 henholdsvis om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren og om den fælles markedsordning for fiskerivarer indførte ordnings formål eller funktion i fare ved at vedtage foranstaltninger, som omfatter en begrænsning af fiskeriet med henblik på at bevare havets ressourcer. Sådanne foranstaltninger er heller ikke foranstaltninger med tilsvarende virkning som en sådan kvantitativ restriktion for samhandelen inden for Fællesskabet, som er forbudt ifølge traktatens artikel 30 ff.

I de forenede sager 3/76, 4/76 og 6/76

angående anmodninger, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 af Arrondissementsrechtsbanken (underretterne) i Zwolle (sagerne 3/76 og 4/76) og Alkmaar (sag 6/76) er indgivet til Domstolen for i de straffesager, som verserer for de nævnte retter mod

CORNELIS KRAMER (sag 3/76)

HENDRIK VAN DEN BERG (sag 4/76)

VENNOOTSCHAP ONDER FIRMA (firmaet) KRAMER EN BAIS (sag 6/76),

at opnå en præjudiciel afgørelse navnlig vedrørende fortolkningen af samme traktats artikler 30, 31, 34, 38-47, af artikel 102 i Akt vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne samt endelig af Rådets forordninger nr. 2141/70 og 2142/70 af 20. oktober 1970 henholdsvis om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren og om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT-specialudgave 1970 (III), s. 629 og s. 632; org. ref. JO L 236, s. 1 og 5),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene H. Kutscher og A. O'Keeffe, dommerne J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen og F. Capotorti,

generaladvokat: A. Trabucchi
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, forelæggelseskendelserne, retsforhandlingerne og de skriftlige indlæg indgivet i henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

Der er for underretterne i Zwolle og Alkmaar indledt straffesager mod nogle nederlandske fiskere, som tiltales for at have overtrådt den nederlandske lovgivning om begrænsning af søtunge- og rødspættefangsterne. Denne lovgivning blev indført i henhold til Konvention angående fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav (herefter benævnt NEAFC). De ovennævnte retter har forelagt Domstolen nogle spørgsmål, navnlig om fortolkningen af EØF-traktatens artikler 30, 31, 34, 38-47, af artikel 102 i Akt vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne — der i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 1 udgør en del af denne, og som herefter benævnes »Tiltrædelsesakten« — samt af Rådets forordninger nr. 2141/70 og 2142/70 af 20. oktober 1970 henholdsvis om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren og om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT-specialudgave 1970 (III), s. 629 og 632; org. ref. JO L 236, s. 1 og 5). Disse spørgsmål drejer sig navnlig om, hvorvidt medlemsstaterne stadig har beføjelse til at træffe foranstaltninger som de omhandlede, om sådanne foranstaltninger er i overensstemmelse med fællesskabsretten, og om alene fællesskabsinstitutionerne har kompetence til at slutte internationale aftaler vedrørende dette emne.

1. Regelsæt, der kommer i betragtning

A — Den 24. januar 1959 underskrev i London flere europæiske stater — deriblandt de nuværende medlemsstater af EØF, bortset fra storhertugdømmet Luxembourg og Italien, samt Sovjetunionen og Polen — NEAFC (Nations Unies, Recueil des Traités 1964, nr. 7078). Denne konvention, der trådte i kraft den 27. juni 1963, har ifølge sin præambel til formål at »sikre bevarelsen af fiskebestanden og en rationel udnyttelse af fiskeriet

i det nordøstlige Atlanterhav og tilgrænsende farvande, hvori [stater, der er deltagere i nærværende konvention] har en fælles interesse«. Den indeholder blandt andet følgende bestemmelser, idet litra g og h i artikel 7, stk. 1, vedtaget i maj 1970 efter den i nævnte artikels stk. 2 fastsatte fremgangsmåde, først trådte i kraft den 4. juni 1974:

Artikel 7

1. De foranstaltninger i forbindelse med nærværende konventions mål og øjemed, som Kommissionen — kommissionen for fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav som er oprettet ved artikel 3 i NEAFC og herefter kaldet fiskerikommissionen — og de regionale udvalg kan overveje, og hvorom kommissionen kan fremsætte henstillinger til de kontraherende stater, er
   a) til f) .....
   g) alle foranstaltninger, der kan regulere størrelsen af totalfangsten og dens fordeling mellem medlemslandene i enhver tidsperiode;
   h) alle foranstaltninger, der kan regulere størrelsen af fangstindsatsen og dens fordeling mellem medlemslandene i enhver tidsperiode.
2. Foranstaltninger til regulering af den samlede fangst eller af den samlede fiskeintensitet inden for et hvilket som helst tidsrum eller enhver anden art forholdsregler med det formål at bevare fiskebestanden i konventionsområdet kan føjes til de foranstaltninger, der er opført i nærværende artikels stykke 1, når et forslag derom er blevet vedtaget med mindst to tredjedeles flertal af de tilstedeværende og stemmeafgivende delegationer og derefter er blevet godkendt af samtlige kontraherende stater i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige regler.

.....

Artikel 8

1. Under iagttagelse af bestemmelserne i nærværende artikel forpligter de kontraherende stater sig til at gennemføre enhver henstilling, der er fremsat af kommissionen i henhold til nærværende konventions artikel 7, og som er vedtaget med mindst to tredjedeles flertal af de tilstedeværende og stemmeafgivende delegationer.

.....

Artikel 13

1. Uden at tilsidesætte staternes suveræne rettigheder med hensyn til deres territoriale og indre farvande skal enhver kontraherende stat inden for sit eget territorium og med hensyn til sine egne statsborgere og sine egne skibe træffe passende foranstaltninger til at sikre anvendelsen af nærværende konventionsbestemmelser og de af kommissionens henstillinger, der er blevet bindende for den pågældende kontraherende stat, samt straffe overtrædelser af de nævnte bestemmelser og henstillinger.

.....

Fiskerikommissionen har i henhold til artikel 7, stk. 1, litra g og h i november 1974 vedtaget nogle henstillinger, hvoraf nedennævnte finder anvendelse på søtunge- og rødspættefiskeriet. [1]

— fastsætter totale fangstkvoter for fiskeri i Nordsøen i 1975, navnlig af søtunge og rødspætte;
— opdeler disse kvoter i individuelle kvoter for henholdsvis Belgien, Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Det forenede Kongerige, Frankrig, Nederlandene samt — i én kvote — for de »øvrige«; navnlig fik Nederlandene tildelt kvoter på 9 200 og 47 000 tons af henholdsvis søtunger og rødspætter;
— afgrænser det område, der omfattes af nærværende regler, idet det ikke alene omfatter det territorialfarvand, der hører under de kontraherende parters jurisdiktion, men også en stor del af det åbne hav;
— forbyder fartøjer hvis tonnage overstiger 50 tons, og hvis maskinkraft overstiger 300 hk at fiske med trawl i

1 — Uofficiel oversættelse. Danske myndigheder anvender den engelske tekst.

»kystfarvandene« ved Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Nederlandene og ud for den vestlige del af Danmark; dog kan 10 % af vægten af den fisk, der landes ved fiskeri efter andre arter, hver gang bestå af søtunger eller rødspætter;
— definerer udtrykket »kystfarvande« som et område, der strækker sig indtil en afstand af 12 sømil fra de basislinjer, hvorfra territorialfarvandet måles.

B — De nederlandske myndigheder har på grundlag af disse henstillinger vedtaget en række foranstaltninger til begrænsning af rødspætte- og søtungefiskeriet:

Således bestemmes det i artikel 2 i »Beschikking vangstbeperking tong en schol 1975« (anordning fra det nederlandske landbrugs- og fiskeriministerium af 25. februar 1975, trådt i kraft den 2. marts 1975, herefter benævnt »BV«), at

»i den periode, der begynder kl. 0.00 på ikrafttrædelsesdatoen for nærværende anordning og slutter den 31. december 1975 kl. 24.00, er søtunge- og rødspættefiskeri forbudt i:
a) Nordsøen
b) Kanalen
c) Bristol-kanalen
d) Det irske Hav.

Imidlertid indeholder artikel 3, stk. 1 i BV hjemmel til at gøre undtagelse, således at alle nederlandske fiskere må fiske 9 200 tons søtunger og 47 000 tons rødspætter i Nordsøen med fradrag af de mængder, som allerede var fisket i 1975 inden anordningens ikrafttræden. Denne undtagelse gives dog ikke for fiskeri i »kystfarvande, der udøves fra fartøjer, hvis tonnage overstiger 50 tons, og hvis motorkraft er større end 300 hk« (artikel 3, stk. 2); ved »kystfarvande« forstås i BV de farvande, der ligger inden for 12 sømil fra basislinjen (artikel 1).

Med hjemmel i BV vedtog »Produktschap voor Vis en Visprodukten«, offentligretligt organ for fiskeri og fiskeriprodukter, den 20. marts 1975 »Verordening beperking visserij op tong en schol 1975« (anordning, herefter benævnt »VB«), hvis artikel 3 indeholder hjemmel for organets formand til at træffe gennemførelsesforanstaltninger på dette område.

I henhold til denne hjemmel udstedte formanden den 24. april 1975 »Uitvoeringsbesluit beperking visserij op tong en schol 1975«, en gennemførelsesanordning, herefter benævnt »UB« med samme formål som de ovenfor nævnte anordninger. Denne anordning indeholdt i den udgave, der skulle finde anvendelse på de i sag 3/76 omtvistede forhold, navnlig følgende bestemmelser:

Artikel 8

.....

3. Fra den 21. juli 1975 er søtungefiskeri, herunder sejlads til og fra fangstpladserne, tilladt de første to uger af perioder på 4 uger, men alene med et fartøj, hvori det registreringsnummer, under hvilket fartøjet i henhold til anordning om registrering af fiskefartøjer er indregistreret, omfatter et bogstav fulgt af et ulige nummer.
4. Rederen eller fiskeren anses for at være taget på søtungefiskeri, når ved tilbagekomsten vægten af den mængde søtunger, der er ombord på fartøjet, overstiger 10 % af den samlede ladning fisk i denne båd, eller når den omtalte vægt overstiger 300 kg.

Artikel 11

1. Det er forbudt at lande søtunger med en båd, som har været benyttet i strid med bestemmelserne i artikel 8.

.....

C — a) Rådets forordninger nr. 2141/70 og 2142/70 — der blev ophævet og erstattet af forordningerne nr. 100/76 og 101/76 (EFT L 20, s. 1-19) efter at de begivenheder, der lå til grund for de nærværende tvister, havde fundet sted — indeholdt blandt andet følgende bestemmelser:

Forordning nr. 2141/70, vedtaget med hjemmel i traktatens artikler 7, 42, 43 og 235, er udstedt

— navnlig ud fra følgende betragtninger:
  — »oprettelsen af en fælles markedsordning for fiskeriprodukter må suppleres med etableringen af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren« (første betragtning);
  — »havfiskeriet er den vigtigste del af fiskeriet; det har en særlig social struktur og særlige betingelser for udnyttelse af havets rigdomme« (anden betragtning);
  — »Fællesskabets fiskere skal i de dele af havet, der hører ind under medlemsstaternes suverænitet eller er underlagt deres jurisdiktion, have lige adgang til fangstpladserne og disses udnyttelse« (tredje betragtning);
  — »der bør tilvejebringes mulighed for, at der kan gennemføres fællesskabsforanstaltninger til beskyttelse af fiskebestanden i de pågældende farvande« (fjerde betragtning);
— udtaler, at der skal gennemføres »en fælles ordning for udøvelse af havfiskeri« blandt andet for at fremme en rationel udnyttelse af de biologiske rigdomme i havet og i de indre farvande« (artikel 1);
— bestemmer, at under forbehold af »visse fiskerizoner inden for en grænse af tre sømil« (jf. artikel 4) [må] »de enkelte staters ordninger for udøvelsen af fiskeriet i de dele af havet, der henhører under deres højhedsområde eller jurisdiktion« — dvs. farvande, »der er betegnet som sådanne i den i medlemsstaterne gældende lovgivning« — »... ikke føre til forskelsbehandling af andre medlemsstater«, og at »medlemsstaterne sikrer især, at alle fiskefartøjer der fører en medlemsstats flag og er registreret inden for Fællesskabets område, har lige adgang til fangstpladserne og til fiskeri i de [ovenfor nævnte] farvande« (artikel 2, stk. 1 og 3);
— bemyndiger Rådet til, såfremt »der på grund af en medlemsstats fiskeri i de [ovennævnte] farvande [er] fare for intensiv udnyttelse af bestemte fiskebestande i disse farvande«, at »træffe de nødvendige foranstaltninger til bevarelse af disse fiskebestande« (artikel 5); indtil nu har Rådet ikke gjort brug af denne beføjelse;
— forpligter medlemsstaterne til »såfremt det på nogen måde er muligt« til Kommissionen navnlig at fremsende »udkast til love og administrative bestemmelser«, der omfatter »forbedring af fiskeriets struktur«, og Kommissionen kan »udtale sig« desangående (artikel 11);
— bestemmer, at der skal nedsættes et »stående strukturudvalg for fiskeriet«, der blandt andet har til opgave at sørge for, at medlemsstaterne og Kommissionen holder hinanden underrettet om strukturpolitikken, især vedrørende foranstaltninger til regulering af udøvelsen af havfiskeri« samt »at sætte sig ind i medlemsstaternes strukturpolitik« (artiklerne 12 og 13).

Forordning nr. 2142/70, der med hjemmel i traktatens artikler 42 og 43 er udstedt

— navnlig ud fra følgende betragtninger:
  — »fællesmarkedets funktion og udvikling skal for så vidt angår landbrugsvarer ledsages af udformningen af en fælles landbrugspolitik; denne skal særlig omfatte en fælles ordning af markederne for landbrugsvarer, der alt efter varernes art kan antage forskellige former (første betragtning);
  — inden for landbrugsøkonomien har fiskeriet i visse af Fællesskabets kystområder en særlig betydning. For fiskerne i disse områder udgør udbyttet af denne produktion den overvejende del af deres indkomst; det vil derfor være rigtigt ved hjælp af egnede foranstaltninger at fremme en rationel afsætning af denne produktion og at sikre markedets stabilitet (anden betragtning);
  — ved anvendelsen af den fælles ordning »må det endvidere tages i

betragtning, at Fællesskabet har interesse i videst muligt omfang at bevare fiskebestanden« (fireogtyvende betragtning);
— indfører en prisordning (artiklerne 1 samt 7-16);
— forbyder i samhandelen med tredjelande blandt andet »anvendelse af kvantitative restriktioner« (artikel 17), uden hverken at nævne tilsvarende foranstaltninger som sådanne restriktioner eller at fastsætte en tilsvarende bestemmelse for så vidt angår samhandelen inden for Fællesskabet;
— det bestemmes, at »ved gennemførelsen af denne forordning skal der tillige på passende måde tages hensyn både til de i traktatens artikel 39 og de i artikel 110 nævnte mål« (artikel 32).

b) Tiltrædelsesakten omfatter i fjerde del »Overgangsforanstaltninger«, afsnit II (»Landbruget«) et kapitel 3, der omfatter »Bestemmelser vedrørende fiskeriet«. Dette kapitel er opdelt i to afdelinger, der henholdsvis benævnes »Den fælles markedsordning« (artiklerne 98 og 99) og »Fiskeriordningen« (artiklerne 100-103).

I artikel 102 bestemmes, at »senest fra det sjette år efter tiltrædelsen vedtager Rådet, på forslag af Kommissionen, vilkårene for udøvelse af fiskeri med henblik på at sikre beskyttelse af fiskebankerne og bevaring af havets biologiske ressourcer«. Rådet har indtil nu ikke fastlagt disse vilkår.

c) Rådet vedtog i mødet den 20. januar 1976 følgende »erklæring«.

»Idet Rådet lægger princippet om en midlertidig tilladelse fra Fællesskabernes side til grund for de kvoter, som medlemsstaterne tegner eller har tegnet sig for i NEAFC for 1976, opfordrer det Kommissionen til at forelægge det egnede forslag, der gør det muligt for det i løbet af dette år at undersøge en fællesskabsordning for forvaltning af de pågældende fangstkvoter«.

Rådet lod følgende optage i mødeprotokollen for det nævnte møde:

»Rådet understreger samtidig med vedtagelsen af denne erklæring, at dennes første del på ingen måde berører gyldigheden af de nationale foranstaltninger, der træffes efter henstilling fra NEAFC«.

Efter at Kommissionen havde forelagt det overnnævnte forslag, udstedte Rådet den 6. april 1976, dvs. senere end nærværende sager forordning nr. 811/76 »om midlertidig bemyndigelse til en række fangstkvotaordninger inden for fiskerisektoren« (EFT L 94, s. 1); forordningen finder anvendelse indtil den 31. december 1976. Denne forordning, som er udstedt på grundlag af traktatens artikel 43, bestemmer ud fra følgende betragtninger:
— »ukontrolleret fiskeri kan blive en alvorlig trussel for havenes fiskeressourcer; den rationelle udvikling inden for produktionen af fiskerivarer kan blive forstyrret, såfremt tilførslerne ikke begrænses;
— med dette formål for øje har flere medlemsstater indgået visse internationale forpligtelser vedrørende begrænsning af deres fiskerflåders fangster;
— indtil der fastsættes endelige regler for begrænsning på fællesskabsplan af produktionen inden for denne sektor, og for at undgå enhver tvivl om de nationale foranstaltningers lovlighed, bør medlemsstaterne for den periode, der er nødvendig for udarbejdelsen af sådanne regler, bemyndiges til midlertidigt at opretholde de fangstordninger, der følger af internationale forpligtelser (første betragtning);
— »medlemsstaterne bemyndiges til at begrænse deres fiskerflåders fangster i overensstemmelse med de internationale forpligtelser, der er indgået eller skal indgås« (artikel 1).

2. Tilbageblik og retsforhandlingernes forløb

A — Anklagemyndigheden (Officieren van Justitie) ved de pågældende nationale

retter har indledt straffesager mod visse personer eller firmaer, som tiltales for følgende forhold:

— Sag 3/76: Den 4. august 1975 eller der omkring skulle Kramer have overtrådt artiklerne 8, stk. 3 og 11, stk. 1 i UB ved at have landet en ladning søtunger på mere end 300 kg med en båd, registreret under betegnelsen UK 86, dvs. registreret under et lige tal.

— Sag 4/76: Den 13. maj 1975 eller der omkring skulle Van den Berg have overtrådt artikel 2 i BV ved at have drevet rødspætte — eller søtungefiskeri i Nordsøens kystzone fra en båd med en tonnage på mere end 50 bruttoregistertons og med mere end 300 hk.

— Sag 6/76: Den 12. maj eller der omkring skulle selskabet Kramer en Bais have begået en lignende lovovertrædelse som den, Van den Berg er tiltalt for.

B — Da de tiltalte i hovedsagen har hævdet, at den nederlandske lovgivning strider mod fællesskabsretten, har underretterne i Zwolle og Alkmaar ved kendelser af 24. december 1975 (Zwolle: sagerne 3/76 og 4/76) og 2. januar 1976 (Alkmaar: sag 6/76), indgået til Domstolens justitskontor henholdsvis den 12. og 23. januar 1976, besluttet at forelægge følgende spørgsmål for Domstolen:

1. Har medlemsstaterne .... navnlig ifølge EØF-traktatens artikel 38 til 47, forordningerne nr. 2141/70 og 2142/70 samt artikel 102 i [tiltrædelsesakten] ... stadig beføjelse til at indføre kvotaordninger — således som de ... er fastsat i [BV] samt [VB og UB]?
2. Har alene EØF-institutionerne kompetence til at slutte aftaler vedrørende foranstaltninger til i videst muligt omfang at bevare fiskebestanden, såsom bestemmelserne i artikel 7, litra g og h i [NEAFC]?
3. Er kvotaordninger — således som de ... er fastsat i ... [BV, VB og UB] — i overensstemmelse med fællesskabsretten, navnlig med EØF-traktatens artikler 30, 31 og 34, artikel 102 i [tiltrædelsesakten], samt forordningerne nr. 2141/70 og 2142/70?
4. Er EØF-traktatens artikler 30, 31 og 34 umiddelbart uanvendelige i EØF-medlemsstaternes retsordener?

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

— i sagerne 3 og 4/76 af anklagemyndigheden ved Arrondissementsrechtbank i Zwolle og af de tiltalte i hovedsagen;

— i sag 6/76 af de tiltalte i hovedsagen og af den italienske regering;

— i sagerne 3, 4 og 6/76 af de britiske, danske og nederlandske regeringer samt af Rådet og Kommissionen.

Domstolen har ved kendelse af 5. maj 1976 besluttet af forene sagerne med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har den besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Resumé af de indlæg, der er afgivet i henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen

Anklagemyndigheden ved Arrondissementsrechtbank i Zwolle har om spørgsmålet, hvorvidt de nationale restriktioner for fiskeri er i strid med forordning nr. 2142/70, først henvist til Domstolens dom af 30. oktober 1974 i Van Haaster-sagen («hyacintdyrkning«, 190/73, Sml. s. 1123). I denne dom udtales det, at en national foranstaltning til begrænsning af produktionen er uforenelig med en forordning, hvorved der oprettes en fælles markedsordning, og som indeholder udtrykkeligt forbud mod enhver kvantitativ restriktion eller foranstaltning med tilsvarende virkning i samhandelen mellem medlemsstaterne. I forordning nr. 2142/70 findes der ikke et

sådant forbud; forordningens artikel 17 har ingen betydning i den foreliggende sag, idet de pågældende tredjelande selv er underkastet kvotaordninger fastsat i NEAFC; denne opfattelse deles af den *britiske regering.*

Under disse omstændigheder skal det undersøges, om disse ordninger strider imod fællesskabsbestemmelsernes formål og principper. Til dette formål skal der mindre henvises til forordning 2142/70 end til forordning 2141/70, der som NEAFC tilsigter at sikre bevarelsen af fiskebestanden. Dette synspunkt finder i øvrigt støtte i den underopdeling, som er foretaget i det kapitel i tiltrædelsesakten, som omhandler fiskeri.

Domstolen har udtalt, at »når Fællesskabet for at gennemføre en fælles politik, der er omhandlet i traktaten, har vedtaget bestemmelser, der under en eller anden form indfører fælles regler, har medlemsstaterne ikke længere ret til individuelt eller kollektivt at aftale forpligtelser med tredjelande, der berører disse regler« (dom af 31. marts 1971, »Accord européen sur les transports routiers« — AETR, 22/70, Recueil s. 274 til 275, nr. 17). Heraf følger, at medlemsstaternes beføjelser til at indføre kvotaordninger for fiskeri og til at afslutte internationale aftaler om bevarelse af fiskebestanden først ophører, når Rådet har truffet foranstaltninger i medfør af artiklerne 5 i forordning nr. 2141/70 og 102 i tiltrædelsesakten. Den omtvistede lovgivning er derfor ifølge nævnte opfattelse forenelig med fællesskabsretten.

De tiltalte i sagerne 3 og 4/76 samt i 6/76 har afgivet enslydende indlæg.

a) De har forelagt en sagsfremstilling, hvoraf de udleder, at de omtvistede nationale foranstaltninger forstyrrer eller vil kunne forstyrre samhandelen mellem medlemsstaterne.

De tiltalte har fremlagt en række bestemmelser i BV, VB og UB og samtidig gjort opmærksom på de senere ændringer, som visse af dem er undergået i løbet af 1975.

Søtungen og rødspætten er fladfisk og udgør for Nederlandene de mest betydningsfulde arter bundfisk, et udtryk, som skal forstås i modsætning til pelagiske arter, dvs. arter, der bevæger sig i en vis afstand fra havbunden. Bundfiskeri drives i det væsentlige af småvirksomheder og med både, specielt konstrueret til formålet, de såkaldte trawlfiskerbåde, som ikke rentabelt kan fiske de pelagiske arter. Fastsættelsen af kvoter for bestemte arter bundfisk har den ulempe, at når kvoten er opfyldt, må man ophøre med at fiske med trawl, da det er umuligt at undgå samtidig at fange de nævnte slags fisk. Det er formålsløst at kaste den for meget fangede fisk tilbage i havet, thi overlevelsesmulighederne for den tilbagekastede fisk er ikke større end omkring 15 %.

De tiltalte fremlægger statistiske oplysninger om blandt andet udviklingen af den nederlandske trawlerflåde, om de relative og absolutte mængder fladfisk, som er fanget af denne flåde, om de fra og til Nederlandene hhv. udførte og indførte mængder fisk og om de driftsresultater, som de nederlandske havfiskerivirksomheder har opnået. Herunder anfører de især:

— at den ovennævnte flåde navnlig bidrager til fangsten af fladfisk, og navnlig af søtunger;
— at 90 % af søtunge- og rødspættefangsterne udføres, først og fremmest til andre medlemsstater;
— at de for 1975 fastsatte kvoter for hhv. søtunger og rødspætter udgjorde en reduktion på 47 % og 9 % i forhold til de gennemsnitlige fangster fra 1971 til 1973; myndighederne har som følge af disse katastrofale følger måttet træffe visse saneringsforanstaltninger, som dog viste sig at være utilstrækkelige;
— at talrige fiskere ville være gået fallit, såfremt de nævnte kvoter var blevet overholdt, hvilket forklarer, at anklagemyndigheden i 1975 indledte omkring 600 straffesager.

Forbudet mod store fartøjer i 12 sømilezonen blev i Belgien og i Forbundsrepublikken Tyskland indført langt senere end i Nederlandene, hvilket medføres betydelige fordele for de belgiske og tyske fiskere. Desuden er kvotaordningen en uretfærdig begrænsning af den nederlandske produktion i forhold til de andre medlemsstaters, idet fordelingen ikke tog hensyn til den vækst i den nederlandske fangstkapacitet, som skete i begyndelsen af 1970-erne, fordi kvoterne er fastsat på grundlag af fangsterne i 1960-erne. Forbudet mod store fartøjer er desuden til ulempe for de nederlandske fiskere, da de andre medlemsstaters fartøjer har mindre tonnage og maskinkraft. Endelig favoriserer den omstændighed, at enhver af medlemsstaterne kan indføre et absolut landingsforbud, import fra andre medlemsstater; således har Nederlandene for nylig fra Belgien indført betragtelige mængder søtunge, medens den traditionelle samhandel gik i modsat retning.

b) De tiltalte har for så vidt angår de retlige problemer indtaget følgende standpunkt:

1. De nationale retters første spørgsmål går, hvis man anskuer det mere generelt, ud på, i hvilket omfang medlemsstaterne stadig har kompetence til at lovgive på et område, som er reguleret af en fælles markedsordning.

Dette spørgsmål har været genstand for en hidtil fast retspraksis fra Domstolen, hvoraf man kan udlede den regel, at staterne skal afholde sig fra enhver foranstaltning, der kan fravige eller skade den pågældende ordning, idet et sådant indgreb også kan komme til at stride mod formålet og hensigten med forordningen om oprettelse af denne ordning.

I det foreliggende tilfælde skal ifølge de sagsøgte forordning 2141/70 anses som et supplement til forordning 2142/70.

De af de nederlandske myndigheder fastsatte kvoter er uforenelige med ovennævnte forordninger:

aa) Medlemsstaterne kan ikke træffe foranstaltninger på dette område, da det hører under Fællesskabets enekompetence:

Dette følger for kystfarvandenes vedkommende allerede af artikel 5 i forordning 2141/70.

For så vidt angår havfiskeriet bør det ifølge de tiltalte anføres, at selv om artiklerne 2-5 i den nævnte forordning til Fællesskabet overfører visse af medlemsstaternes beføjelser for så vidt angår de dele af havet, der hører under de nævnte staters jurisdiktion, er en sådan overførsel ikke nødvendig for at indføre en fælles ordning for havfiskeri. Fællesskabet har således a fortiori lovgivningskompetence for denne zone. Dette bekræftes af

— forordningens artikel 1;
— Rådets forordning nr. 802/68 af 27. juni 1968 om den fælles definition af begrebet varers oprindelse (EFT-specialudgave 1968 (I), s. 157; org. ref. JO L 148, s. 1), hvis artikel 4, stk. 2, litra f definerer udtrykket »varer, der fuldt ud er fremstillet i et land« som omfattende »produkter fra havfiskeri og andre produkter, der optages fra havet af skibe, de er registreret i landet eller er anmeldt til landets skibsregister og fører landets flag«.

bb) Formålet med forordning nr. 2142/70 er blandt andet at begrænse udbuddet af fisk og fiskerivarer ved at indføre et system med fælles salgsnormer og at opretholde efterspørgslen efter fisk og fiskerivarer ved at anvende støttepriser. Et sådant systems funktion ville forstyrres, såfremt medlemsstaterne påvirkede udbuddet ved ensidigt og ukoordineret at fastsætte kvoter. De tiltalte har påberåbt sig dommen i Van Haaster-sagen og anført, at den fælles markedsordning for fiskerivarer, som omfatter en prisordning, går endnu videre end den i den nævnte sag omhandlede forordning. De har påberåbt sig dommene i sagerne Galli (23. januar 1975, 31/74, Sml. s. 47) og Tasca (26. februar 1976, 65/75, endnu ikke udgivet), hvorefter »medlemsstaterne ...

på de områder, hvor der gælder en fælles markedsordning — og så meget desto mere når denne ordning hviler på et fælles prissystem — ikke længere ensidigt [kan] udstede nationale regler, der griber ind i prisdannelsesmekanismen, således som denne følger af den fælles ordning«.

Det forhold, at nationale kvoter alvorligt kan forstyrre prisdannelsen, følger af prisudviklingen i Nederlandene i 1975 for de forskellige fiskearter, som er underlagt kvotaordninger. De omtvistede foranstaltninger er navnlig forstyrrende, fordi de kan influere på produktionsvilkårene for fiskerne fra andre medlemsstater.

Man kan — stadig ifølge de sagsøgte — ikke herimod anføre, at kvoterne, fordi de falder ind under strukturpolitikken, ikke har en markedsordningsfunktion, men skulle støttes på biologiske betragtninger. Der er en snæver forbindelse mellem strukturpolitikken og markedsordningen. I betragtning af, at fiskeri er en betydningsfuld erhvervsgren i Nederlandene, og at fiskerivarerne for en stor del eksporteres, har en strukturpolitik, der føres ensidigt, stor indvirkning på fællesmarkedet.

2. Tredje spørgsmål bør af lignende grunde som de ovenfor anførte besvares benægtende. Enhver produktionsbegrænsning medfører automatisk en begrænsning i eksporten, således som man har kunnet konstatere det i det foreliggende tilfælde. I øvrigt omfatter den omtvistede nederlandske ordning ikke alene fiskeproduktionen, men også handelen med fisk, idet den også omhandler varens landing. Betragtningerne i Van Haasterdommen finder således analog anvendelse.

3. For så vidt angår det andet spørgsmål bekræfter den af Domstolen i AETR-dommen udviklede opfattelse, at Fællesskabet har enekompetence til med tredjelande at slutte aftaler inden for fiskerisektoren. I modsætning til forordning nr. 543/59, som var relevant i AETR-sagen, foreskriver forordningerne nr. 2141/70 og 2142/70 ganske vist ikke udtrykkeligt, at Fællesskabet er enekompetent; denne forskel er imidlertid uden betydning, idet der ved disse forordninger indføres en markedsordning, som er mere omfattende end den ved forordning nr. 543/59 indførte. I øvrigt har medlemsstaterne for så vidt angår den foreliggende sag og i modsætning til, hvad der var tilfældet i AETR-sagen, endnu ikke forpligtet sig over for tredjelande, eftersom fiskerikonventionen, som blev underskrevet i London den 9. marts 1964, i henhold til artikel 10 ikke kan foregribe en eventuel fællesskabsregulering.

Den her forsvarede opfattelse bekræftes af Domstolens udtalelse nr. 1/75 af 11. november 1975 (Sml. s. 1355) og af Galli-dommen.

Medlemsstaterne har ifølge de tiltalte kunnet og burdet give Kommissionen mandat til at forhandle inden for rammerne af NEAFC for at opnå fællesskabskvoter. En løsning, der består i, at Rådet bemyndiger hver medlemsstat til individuelt at forhandle kvoter og selvstændigt gennemføre dem, kan derimod vanskeligt forsvares.

4. De nationale retters fjerde spørgsmål er ifølge de tiltalte indirekte blevet besvaret bekræftende i Galli- og Tasca-dommene.

Disse domme har ganske vist blot fastslået at fællesskabsforordninger, der forbyder tilsvarende foranstaltninger som kvantitative restriktioner har umiddelbar virkning. Men der er ingen tvivl om, at dette også kan fastslås for så vidt angår traktatens artikel 30. Det heri nævnte forbud kan i den foreliggende sag udledes direkte af denne artikel, da forordningerne 2141/70 og 2142/70 er tavse i så henseende. Denne tavshed kan forklares ved, at de er udstedt efter overgangsperiodens udløb, medens de i Galli- og Tasca-sagerne omhandlede forordninger er udstedt i løbet af denne periode, og altså på et tidspunkt, hvor der i henhold til trak-

tatens artikel 44 var hjemmel for at fravige artiklerne 30 ff.

Den britiske regering har anført, at kyststaterne ved Nordsøen for så vidt angår fiskeri har visse beføjelser i 12 sømile-zonen eller inden for snævrere grænser, således at størstedelen af Nordsøen har status som åbent hav og derfor er underlagt princippet om fri adgang til fiskeri.

Ifølge folkeretten gælder der en højtidelig forpligtelse til at bevare fiskebestanden:

— ved sin dom i sagerne om kompetence vedrørende fiskeriet (ICJ reports, 1974, s. 3 ff. og 175 ff.) har den internationale domstol fastslået, at Island, Det forenede Kongerige og Forbundsrepublikken Tyskland har »en forpligtelse til vedvarende at undersøge [fiske-] bestandens størrelse og sammen under hensyntagen til videnskabelige og andre disponible oplysninger undersøge sådanne foranstaltninger, som kræves for bevarelsen ... af disse ressourcer«.
— Ifølge artikel 1 e Genève-konventionen af 1958 om fiskeri og bevarelsen af havenes biologiske ressourcer, som Det forenede Kongerige og andre medlemsstater har underskrevet, 'er retten til at fiske på det åbne hav betinget af, at der indføres de nødvendige bevarende foranstaltninger.
— Også NEAFC har til formål at bevare fiskebestanden.

Ifølge den britiske regering skal fællesskabsinstitutionerne taget hensyn til disse forpligtelser, hvilket i et vist omfang er sket i artikel 11 i forordning nr. 2141/70. Ifølge traktatens artikel 234 og tiltrædelsesaktens artikel 5 beskyttes de forpligtelser, som hver enkelt medlemsstat har påtaget sig, inden traktaten trådte i kraft for den pågældende stats vedkommende. For så vidt angår Det forenede Kongerige finder det nævnte princip anvendelse på NEAFC.

Den omtvistede nederlandske lovgivning og de tilsvarende bestemmelser udstedt af andre medlemsstater, herunder Det forenede Kongerige, er udstedt til gennemførelse af artiklerne 7 og 8 i NEAFC. De i henhold til konventionen vedtagne kvoter fastsættes almindeligvis for 1 år ad gangen; de kvoter, der har betydning for den foreliggende sag, gælder indtil udgangen af 1976.

Før og efter fiskerikommissionens møder har medlemsstaterne og EF-Kommissionen truffet aftale om en fælles holdning.

Vedrørende første spørgsmål

Det følger af Domstolens retspraksis, at når fællesskabsreglerne kun delvis regulerer et område, bevarer medlemsstaterne kompetencen til at lovgive for det resterende, forudsat at de ikke herved kommer i strid med de nævnte regler.

Således er stillingen i den foreliggende sag. Som det fremgår af første og anden betragtning i forordning 2142/70, finder den anvendelse på afsætning af landet fisk, men regulerer ikke fiskeriet som sådan. Selv om der i forordningens næstsidste betragtning henvises til nødvendigheden af at bevare fiskebestanden, gentager forordningens tekst imidlertid ikke denne idé og regulerer endnu mindre fangstmængderne, muligvis bortset fra artikel 32. Selv om forordning 2141/70 til gengæld indeholder en nærmere henvisning til bevarelsen af bestanden, indføres der ved forordningens artikel 5 dog ikke et konkret system hertil, og artiklen finder ikke anvendelse på det åbne hav; desuden har Rådet endnu ikke vedtaget hverken de i den nævnte artikel nævnte gennemførelsesforanstaltninger eller dem, som omhandles i tiltrædelsesaktens artikel 102. På nuværende tidspunkt har medlemsstaterne således deres fulde beføjelser til at træffe ensidige foranstaltninger, således som det blandt andet erkendes i artiklerne 2, 11 og 13 i forordning 2141/70; man kan på nærværende tidspunkt ikke med støtte i de generelle udtryk i traktatens artikler 38-47 og i forordningerne 2141/70 og 2142/70 foregribe et eventuelt fremtidigt

udspil fra Rådet, så meget desto mindre som disse bestemmelser alene finder anvendelse på de zoner, der hører under medlemsstaternes overherredømme eller jurisdiktion.

Følgelig bør nærværende spørgsmål besvares bekræftende.

Vedrørendet andet spørgsmål

Domstolens dom i AETR-sagen giver anledning til fortolkningsvanskeligheder, navnlig for så vidt angår dommens præmis 17, hvorefter medlemsstaterne, når Fællesskabet har vedtaget »bestemmelser, der .... indfører fælles regler«, ikke længere har ret til at aftale forpligtelser med tredjelande, der påvirker disse regler. Denne løsning kan efter den britiske regerings opfattelse ikke finde anvendelse, når som i den foreliggende sag »de fælles regler« og aftalen med tredjelande ikke har samme genstand.

De af Domstolen i sin udtalelse nr. 1/75 anførte betragtninger kan heller ikke finde anvendelse. Denne udtalelse vedrørte reglerne om den fælles handelspolitik, hvilke regler ipso iure giver Fællesskabet enekompetence til at indgå internationale aftaler det pågældende område. For den foreliggende sags vedkommende omhandler artikel 17 i forordning 2142/70 stiltiende reglerne om den fælles handelspolitik; men denne bestemmelse omfatter ikke den lovgivning, der gælder for nationale producenter. På tilsvarende vis omhandler traktatens artikler 30, 31 og 34 alene landet fisk samt fiskerivarer.

Følgelig bør nærværende spørgsmål besvares benægtende.

Vedrørende tredje spørgsmål

Det følger af det, der er anført om de to første spørgsmål, at nærværende spørgsmål skal besvares bekræftende.

Traktatens artikler 38 til 47 og forordningerne 2141/70 og 2142/70 skal læses i sammenhæng med tilstrædelsesaktens artikel 102. Rom-traktatens artikler 30, 31 og 34 kan ikke fortolkes som anvendelige på national lovgivning om fangstmængder. Artikel 2 i forordning 2141/70 indeholder ikke forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre fri adgang. Medlemsstaternes forpligtelse ifølge folkeretten til at bevare fiskeressourcerne kan ikke tilsidesættes på grund af et krav om yderligere fællesskabskompetence end den, som findes på nuværende tidspunkt.

Selv om det i Domstolens dom i Van Haaster-sagen i denne sags sammenhæng er udtalt, at en foranstaltning til begrænsning af produktionen kan have tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, synes denne afgørelse at hvile på betragtninger, som er udledt af særlige elementer i den i den pågældende sag omtvistede fællesskabsforordning, og som ikke har nogen forbindelse med traktatens artikler 30, 31 og 34. De omtvistede beskyttelsesforanstaltninger kan således ikke sidestilles med de i Van Haaster-sagen omhandlede nationale foranstaltninger.

Vedrørende fjerde spørgsmål

Det er i betragtning af det ovenfor anførte ikke nødvendigt at besvare nærværende spørgsmål.

Den danske regering har anført, at de i sagerne omhandlede NEAFC-bestemmelser er vedtaget på grundlag af videnskabelig forskning og med den begrundelse, at man havde konstateret, at de oprindelige beskyttelsesforanstaltninger var utilstrækkelige. Fra 1966 til 1974 formindskedes de samlede fangster af søtunge i Nordsøen fra 31 000 til 17 000 tons, medens rødspættefangsterne stagnerede, i begge tilfælde til trods for en øget fiskeriindsats. Fastsættelsen af kvoter har samme karakter som forbudet mod fiskeri i visse perioder eller i visse områder.

Det er ikke givet, at alle de principper, der gælder på det egentlige landbrugsområde, også er anvendelige i fiskerisektoren, idet de to sektorer udviser grund-

læggende forskelle. Navnlig kan fiske-»produktionen« ikke forøges eller formindskes alt efter markedets behov, hvorfor bevaringsforanstaltninger er af den største betydning i fiskerisektoren. Disse foranstaltninger vil — langt fra at have en produktionsbegrænsende virkning — tværtimod på længere sigt sikre den størst mulige produktion.

Som det fremgår af præamblen og artikel 5 i forordning nr. 2142/70, fastsætter forordningen en egentlig produktionsbegrænsning, idet den har til formål at tilpasse udbudene til markedskravene. Et sådant formål adskiller sig fundamentalt fra formålet at bevare bestanden.

Der er ingen fællesskabsretlig bestemmelse, som hindrer, at medlemsstaterne fastsætter fangstkvoter:

— Som mål for den fælles landbrugspolitik angiver traktatens artikel 39 blandt andet at stabilisere markederne og sikre forsyningerne; sådanne mål gør det i fiskerisektoren netop nødvendigt, at der indføres bevaringsforanstaltninger, således som det øvrigt indrømmes i den fireogtyvende betragtning til forordning nr. 2142/70.

— Denne forordning indeholder ikke bestemmelser om de nævnte foranstaltninger, medens det i præamblen og i artiklerne 2 og 5 i forordning nr. 2141/70 er forudstat, at sådanne foranstaltninger kan gennemføres, såvel nationalt som på fællesskabsplan. Medlemsstaternes kompetence følger ligeledes af artikel 100, stk. 1 i tiltrædelsesakten.

Ifølge den danske regering kan betragtningerne i dommen i Van Haaster-sagen ikke finde anvendelse i den foreliggende sag, da den omtvistede kvotaordning ikke kan indvirke på de frie varebevægelser. Der foreligger ikke den mindste grund til at tro, at kvoterne havde været større, hvis Fællesskabet havde ført forhandlingerne i fiskerikommissionen i stedet for de pågældende medlemsstater. De pågældende kvoter kan af de ovenfor anførte grunde og i modsætning til de kvoter, som kan fastsættes for de egentlige landbrugssektorer, ikke anses for en produktionsregulering.

Artikel 102 i tiltrædelsesakten og forordning nr. 2141/70 omfatter alene en zone, der på nuværende tidspunkt har en største udstrækning på 12 sømil. Imidlertid angår de i NEAFC vedtagne kvoter først og fremmest fangster på det åbne hav. Selv om man antog, at den nævnte artikel 102 også omfattede foranstaltninger uden for 12 sømils-zonen, har medlemsstaterne ikke desto mindre været nødt til at træffe bevaringsforanstaltninger, da bestemmelsen ikke er gennemført af Fællesskabet.

Situationen vil imidlertid være helt ændret, såfremt den ovennævnte zone blev udstrakt til 200 sømil, hvilket kan forventes. I så tilfælde vil det territoriale anvendelsesområde for de omtvistede fællesskabsbestemmelser omfatte størstedelen af Nordsøen; det vil i så fald blive muligt og nødvendigt, at Fællesskabet træffer effektive bevaringsforanstaltninger. Så længe dette ikke er sket, kan betragtningerne i Domstolens dom i AETR-sagen imidlertid ikke finde anvendelse, da er ikke er noget egentligt grundlag for en sådan indgriben fra Fællesskabets side. I øvrigt er der for tiden politiske vanskeligheder ved at ændre NEAFC således, at Fællesskabet, der ikke er en stat, kan tiltræde konventionen.

Første og tredje spørgsmål bør altså besvares bekræftende, og andet spørgsmål benægtende.

Den italienske regering har begrænset sig til at tage stilling til første og tredje spørgsmål:

For så vidt angår første spørgsmål er der i det foreliggende tilfælde ikke noget problem om kompetencestrid mellem national ret og fællesskabsret; problemet er, at de pågældende bestemmelser strider mod hinanden. Domstolen har faktisk gentagne gange udtalt, at medlemsstaterne

har bevaret kompetencen til at gribe ind i sektorer, som styres af fælles markedsordninger, såfremt disse ordningers mål eller funktion ikke skades. Det første spørgsmål må derfor besvares bekræftende.

For så vidt angår det tredje spørgsmål er den omtvistede kvotaordning, fordi den udgør en restriktion for produktionen og ikke for afsætningen, ikke i strid med bestemmelserne om frie varebevægelser. Derimod er en sådan ordning — i betragtning af Domstolens overvejelser i Van Haaster-dommen — i strid med de principielle dele af forordningerne nr. 2141/70 og 2142/70: sikkerhed for ligebehandling af medlemsstaterne ved fiskeri i territorialfarvandene, Rådets kompetence til at vedtage de nødvendige foranstaltninger til bevarelse af bestanden, koordination af den nationale strukturpolitik samt oprettelse af producentorganisationer, en prisordning og en ordning for handel med tredjelande. Denne opfattelse kan ikke anfægtes med den begrundelse, at den omtvistede nationale ordning også har til hensigt at beskytte den pågældende bestand. Ifølge artikel 5 i forordning nr. 2141/70 ligger kompetencen til at vedtage de i så henseende nødvendige foranstaltninger alene hos Rådet; under denne synsvinkel er problemet om strid mellem den nævnte ordning og fællesskabslovgivningen faktisk nærmere et kompetencemæssigt problem end et problem om konkret modstrid.

Den nederlandske regering har anført, at formålet med at fastsætte de omstridte kvoter er af biologisk og ikke af handelsmæssig art.

De af de nationale retter stillede spørgsmål skal først og fremmest ses i lyset af Domstolens dom i Van Haaster-sagen. I modsætning til den i sagen omtvistede nationale lovgivning tilsigter fangstkvoterne imidlertid at sikre produktionen for fremtiden. De har således på lang sigt en gunstig indvirkning på samhandelen inden for Fællesskabet og er i overensstemmelse med de i traktatens artikel 39 udtalte mål, navnlig fordi de sikrer forsyningerne.

Fastsættelsen af sådanne kvoter stemmer med målsætningen i forordning nr. 2142/70 (jf. dennes fireogtyvende betragtning). Men den skal først og fremmest vurderes ud fra strukturpolitikken. Denne politik adskiller sig fra mardeds- og prispolitikken ved, at medlemsstaterne har et større ansvar. Således tages der i artikel 2 i forordning nr. 2141/70 udgangspunkt i, at der allerede findes bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende dette emne. Af artikel 5 fremgår, at Fællesskabets institutioner ikke skal træffe foranstaltninger, til bevarelse af ressourcerne, og at, så længe disse ikke har gjort det, forbliver medlemsstaterne ansvarlige på området. Dette synspunkt bekræftes af tiltrædelsesaktens artikel 102, som på grund af den heri fastsatte frist for vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger er mere end en overgangsforanstaltning, som de øvrige i denne akt nævnte foranstaltninger er det.

Traktatens artikel 30 ff. omfatter ikke nationale bestemmelser, der kun angår produktionen. Og selv om så var, ville de ikke være til hinder for at indføre de omtvistede fangstkvoter. Disse kan nemlig ikke udgøre en hindring for indførsel eller udførsel, eftersom de finder anvendelse, hvortil fisken end skal sendes, og gør det ikke umuligt eller mere besværligt at eksportere end at sælge på nationalt område.

Det fremgår modsætningsvist af AETR-dommen, at medlemsstaterne på fællesskabslovgivningens nuværende stade har bevaret kompetencen til at indgå internationale forpligtelser vedrørende bevarelsen af fiskebestanden, idet denne kompetence under hensyntagen til artikel 5 i forordning nr. 2141/70 og artikel 102 i tiltrædelsesakten hverken er udelukkende eller endelig. Det er utvivlsomt lidet ønskeligt, at medlemsstaterne på det pågældende område på lang sigt og uden for Fællesskabernes ramme aftaler forpligtelser over for tredjelande. Dette

har imidlertid ikke været tilfældet, idet de omtvistede kvoter altid kun fastsættes for et år ad gangen og først vedtages efter koordinering inden for Fællesskabet.

Rådet har nærmere anført, at i sag 3/76 er forseelsen begået både på åbent hav og i kystzonen (12 sømil), medens forseelserne i de to andre sager er sket i kystzonen.

Da fiskerikommissionens henstillinger begyndte at vedrøre fangstkvoter, interesserede Fællesskabet sig for denne kommissions arbejde, en interesse, som imidlertid ikke har givet sig udslag i en tiltrædelse af NEAFC, men i en koordinering af medlemsstaternes holdning før og under den nævnte kommissions møder.

Med henblik på en undersøgelse af spørgsmålet, om den på grundlag af NEAFC indførte kvotaordning kan forenes med fællesskabsretten, skal der tages hensyn til særegenhederne ved havenes udnyttelse. Havenes ressourcer adskiller sig fra alle andre naturgivne ressourcer, og navnlig fra de egentlige landbrugsprodukter, dels fordi de »ikke respekterer de af mennesket etablerede grænser, dvs. grænserne for fiskerizonerne eller territorialfarvandene«, og dels fordi mennesket indtil nu har haft mindre held med at styre produktionen for ikke at tale om fornyelsen. Af denne grund har havenes ressourcer altid været genstand for en anden ejendomsretlig ordning end den, som anvendes på andre naturgivne ressourcer, og som er karakteriseret ved princippet om fri erhvervelse. For så vidt nærmere angår det åbne havs bestand kan ingen stat lovligt kræve at underkaste nogen del heraf under sit overherredømme. Det følger af disse punkter, at en regulering af fiskefangsterne nødvendigvis bør være international.

a) Vedrørende traktatens artikler 30-34 og forordning nr. 2142/70

Systemet i NEAFC berører ikke afsætningen, men tilsigter at sikre forsyningen med fiskerivarer. »Det kan nærmere beskrives som en ordning med kvalitative restriktioner i produktionsleddet, eller nærmere fangstleddet, som har til formål at undgå at indføre kvantitative restriktioner i det påfølgende led, nemlig afsætningsleddet«. Det forhold, at et fartøj, der fører en kontraherende stats flag, overskrider de denne stat tildelte kvoter og sælger sin fangst i en anden stat, bevirker, at den første stat overtræder sine forpligtelser ifølge NEAFC. Under alle disse omstændigheder er kvoteringsprincippet »helt forskelligt fra de fællesskabsregler, der forbyder kvantitative restriktioner i samhandelen«, hvad end de findes i traktaten eller i en forordning om en fælles markedsordning:

— For så vidt angår de i traktatens artikler 30 ff udtalte forbud kan kvoterne ikke på nogen måde sidestilles med et endog delvis forbud mod import eller eksport, og heller ikke med en handelsregulering, der, selv indirekte eller potentielt, kunne forhindre samhandelen inden for Fællesskabet.

— Det samme argument må gælde for de forbud, som findes i basisforordningerne for landbruget. Domstolens dom i Van Haaster-sagen kan ikke overføres til fiskerivarer. Hvis nationale foranstaltninger bestemt til kvantitativt at begrænse dyrkningen af de pågældende produkter er fundet uforenelige med artikel 10 i forordning nr. 234/68 om oprettelse af en fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkningens produkter, er det navnlig sket med den begrundelse, at sådanne foranstaltninger strider mod det system med kvalitetsnormer, som den nævnte ordning indeholder. Imidlertid spiller kvalitetsnormer ifølge forordning nr. 2142/70 om fiskeri blot en sekundær rolle i sammenligning med systemet med tilbagetagelsespriser, som støttes på producentorganisationernes indgriben (jf. forordningens artikel 7). Dette system giver markedet for fiskerivarer en planøkonomisk karakter, medens den i Van Haaster-sagen inddragne sektor karakteriseredes ved »frihed i samhan-

delen« (jf. præmis nr. 15 i den nævnte dom). Endelig indeholder forordning nr. 2142/70 ikke en tilsvarende bestemmelse som artikel 10 i forordning nr. 234/68, der i Fællesskabets interne handel forbyder kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning.

Følgelig er en kvotaordning som den pågældende hverken i strid med traktatens artikler 30-34 eller med forordning nr. 2142/70.

b) Vedrørende traktatens almindelige landbrugsbestemmelser

Man kunne spørge, om fastsættelsen af maksimalkvoter for de medlemsstater, som er deltagere i NEAFC, samt forbudet mod at benytte store fartøjer ikke vil kunne være i strid med det i traktatens artikel 40, stk. 3 indeholdte forbud mod forskelsbehandling af Fælleskabets producenter. Svaret er imidlertid benægtende. Kvoterne er fastsat på videnskabeligt grundlag (jf. artikel 11 i NEAFC) — hvilket vil sige ud fra den maksimale mængde, som kan fiskes uden at udtømme ressourcerne — og under hensyntagen til de pågældende staters tidligere fangster. For så vidt angår det nævnte forbud er der tale om en foranstaltning, der vil kunne svare til de »særlige foranstaltninger«, som den fælles landbrugspolitik i henhold til traktatens artikel 39, stk. 2, litra a) kan »medføre« for at tage hensyn til »landbrugets sociale struktur og ... de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder«.

c) Vedrørende forordning nr. 2141/70

Alene forordningens artikler 2 og 5 har betydning for nærværende sag.

De geografiske områder, hvorpå NEAFC og forordning nr. 2141/70 finder anvendelse, er så forskellige, at der allerede af denne grund ikke kan være uoverensstemmelse mellem de to regelsæt. NEAFC omhandler først og fremmest det åbne hav, og alene accessorisk kystfarvandene og de indre farvande. Til gengæld finder forordning nr. 2141/70 udelukkende anvendelse på kystfarvandene, nærmere bestemt de farvande, »der henhører under [medlemsstaternes] højhedsområde eller jurisdiktion« (artikel 2). Dette udtryk omfatter dels de indre farvande og territorialfarvandene — farvande, som hører under deres højhed — og dels de farvande, hvorover den pågældende stat for så vidt angår fiskeri udøver jurisdiktion på territorialt grundlag, hvilket for Nederlandenes og størstedelen af de øvrige medlemsstaters vedkommende vil sige de farvande, som er beliggende inden for en zone på 12 sømil beregnet ud fra den pågældende stats basislinjer, hvilke farvande er forbeholdt fiskeri ved landets egne statsborgere.

NEAFC er udslag af ønsket om at føre en bevaringspolitik og en politik til rationel udnyttelse. Derimod er formålet med forordning nr. 2141/70 i det væsentlige at sikre ligebehandling af fiskere fra de forskellige medlemsstater (jf. artikel 2) og alene sekundært, i det mindste på nuværende tidspunkt, at beskytte kystfarvandene mod en for intensiv udnyttelse (jf. artikel 5). Imidlertid har sidstnævnte bestemmelse indtil nu kun haft ringe betydning: da det rent faktisk alene finder anvendelse inden for en zone på 12 sømil, kan den ikke tjene som grundlag for en egentlig bevaringspolitik. Denne situation kunne ændre sig, hvis medlemsstaterne en dag udstrakte de farvande, som hører under deres jurisdiktion, til 200 sømil.

Man kunne ikke desto mindre spørge, om ikke fiskerikommissionens henstilling strider mod det ligebehandlingsprincip, som følger af artikel 2 i forordning nr. 2141/70, idet den indeholder forbud mod at benytte store fartøjer i et havområde, hvor også forordningen finder anvendelse. Svaret må imidlertid være benægtende, da dette forbud finder anvendelse uanset fiskerbådens flag. I øvrigt åbner forordningens artikel 5 selv mulighed for at udstede sådanne forbud.

d) Vedrørende artikel 102 i tiltrædelsesakten

Ordningen i NEAFC kan ikke være i modstrid med denne artikel, da artiklen endnu ikke er blevet gennemført.

e) Vedrørende kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne

1. Det første spørgsmål, som opstår i denne forbindelse er, om Fællesskabet i henhold til traktatens artikel 113 har haft muliged for, eventuelt pligt til at tiltræde NEAFC. Dette er ikke tilfældet. Denne bestemmelse kan alene påberåbes, når den påbegyndte aktivitet har til formål at ændre omfanget af alle vejene for Fællesskabets samhandel. NEAFC er i det væsentlige af ikke-handelsmæssig karakter, således at det på grundlag af Domstolens udtalelse 1/75 forekommer tvivlsomt, om Fællesskabet har adgang hertil med hjemmel i artikel 113.

2. Dernæst skal det undersøges, om medlemsstaternes deltagelse i NEAFC er blevet retligt umulig i betragtning af Domstolens allerede nævnte AETR-dom.

Ganske vist er NEAFC underskrevet efter traktatens ikrafttræden, men på et tidspunkt hvor Fællesskabet endnu ikke havde truffet foranstaltninger inden for fiskerisektoren. Selv om denne situation ikke længere fandtes på det tidspunkt, hvor litra g og h i artikel 7, stk. 1 i NEAFC trådte i kraft, forholder det sig ikke desto mindre således, at Rådet på daværende tidspunkt endnu ikke havde gjort brug af de beføjelser, som det har fået tillagt ifølge artikel 5 i forordning nr. 2141/70.

NEAFC er ifølge sin artikel 15, stk. 4 alene åben for stater. Derfor kan en begæring fra Fællesskabet om at tiltræde alene efterkommes med alle signartarstaternes samtykke; det er imidlertid tvivlsomt, om Øststaterne er villige hertil.

I øvrigt skal det i denne forbindelse yderligere fremhæves, at Fællesskabet indtil nu alene er kompetent i fiskerisager inden for 12 milezonen, hvilket område forfatterne til NEAFC, som det er anført, kun har behandlet accessorisk.

3. Da det af traktatens artikel 116 fremgår, at »i alle spørgsmål, som er af særlig interesse for fællesmarkedet, optræder medlemsstaterne, efter overgangsperiodens udløb, udelukkende i fællesskab i internationale organisationer af økonomisk karakter«, hvorfor Kommissionen for Rådet skal fremsætte »forslag ... vedrørende rækkevidden og gennemførelsen af den fælles optræden«. De inden for rammerne af NEAFC behandlede forhold frembyder utvivlsomt en sådan særlig interesse, men man kunne stille spørgsmål om, hvorvidt der med NEAFC er oprettet en organisation »af økonomisk karakter«.

Hvis man antog, at dette var tilfældet, kunne man utvivlsomt mene, at fællesskabsinstitutionerne skulle vedtage generelle bestemmelser om betingelserne for den i artikel 116 nævnte »fælles optræden«. Men man kan ikke sige, at når sådanne regler ikke er udstedt, har den anvendte praksis været mangelfuld.

4. Endelig er der spørgsmålet, om det ikke under alle omstændigheder ville være at foretrække, at det var Fællesskabet og ikke hver medlemsstat individuelt, som administrerede de ifølge NEAFC tildelte kvoter.

Dette spørgsmål er på en gang ømfindtligt og aktuelt. Det er ømfindtligt, fordi man må kunne regne med, at der i den fremtidige søret hjemles større muligheder for fangstbegrænsninger, et problem, som søretskonferencen beskæftiger sig med. Det er aktuelt, idet — som de foreliggende sager bevidner — fiskerne fra medlemsstaterne er mere og mere tilbøjelige til at bestride disses kompetence til at indføre sådanne begrænsninger.

For »politisk at afklare« situationen har Rådet truffet foranstaltninger, som har resulteret i dets forordning nr. 811/76.

Afsluttende foreslår Rådet:
- at besvare spørgsmålene 1 og 3 bekræftende og andet spørgsmål benægtende;
- ikke at besvare fjerde spørgsmål, da det ikke har nogen interesse, når de tre første spørgsmål er besvaret som ovenfor anført.

Kommissionen har gjort rede for de væsentlige bestanddele af NEAFC og andre internationale fiskerikonventioner. Disse er af den allerstørste interesse for Fællesskabets fiskeri, idet blandt andet 87 % af fællesskabsproduktionen af fisk i 1973 hidrørte fra fiskeriområder, hvorpå NEAFC finder anvendelse. Kommissionen har fremlagt detaljerede tal for medlemsstaternes fangster i 1973 og 1974 samt for de kvoter, som medlemsstaterne har fået tildelt for 1975 og 1976. Dernæst har Kommissionen behandlet den omtvistede nederlandske lovgivning.

Vedrørende første og tredje spørgsmål

Disse to spørgsmål bør ifølge Kommissionen undersøges, da den juridiske analyse, som skal foretages, i det væsentlige er den samme, hvad enten der er tale om medlemsstaternes beføjelser til at fastsætte fangstkvoter eller spørgsmålet om denne fastsættelse i materiel henseende er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Generelt skal det anføres, at selv om fastsættelsen af en samlet kvote for en bestemt fiskerizone udgør en bevaringsforanstaltning, er fordelingen af denne kvota imellem de kontraherende stater imidlertid en økonomisk og politisk foranstaltning.

Vedrørende EØF-traktatens artikler 38-47

En politik til bevaring af fiskebestanden kan udledes af de i traktatens artikel 39 udtalte målsætninger, og navnlig af litra a og d i dens stykke 1. Følgelig kan — og i det foreliggende tilfælde bør — landbrugspolitikken indeholde et system med foranstaltninger i så henseende, et system som skal administreres af fællesskabsinstitutionerne.

Med forbehold af reglerne om kompetence til at træffe aftaler på dette område (jf. nedenfor vedrørende andet spørgsmål) er medlemsstaterne stadig beføjede til at træffe foranstaltninger på landbrugsområdet, så længe Fællesskabet ikke har taget noget initiativ. Derfor afhænger disse staters kompetence eller manglende kompetence til at udstede regler i en bestemt sektor ikke af det abstrakte indhold af artiklerne 38 ff., men af, om den fælles politik har reguleret den pågældende sektor således, at der ikke længere er plads for en national lovgivning.

Vedrørende forordningerne nr. 2141/70 og 2142/70 samt tiltrædelsesakten

Domstolens dom i Van Haaster-sagen — som ganske vist ikke omhandler en definition af foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, men den principielle rækkevidde af de fælles markedsordninger — forstærker den formodning, som allerede støttes af traktatens artikel 40, at den blotte eksistens af en sådan ordning er tilstrækkelig til, at Fællesskabet har enekompetence på det pågældende område. Andre af Domstolens afgørelser går i samme retning.

Dernæst har Kommissionen foretaget en detaljeret gennemgang af de ovennævnte forordninger, som har indført en endnu mere omfattende fælles ordning end ordningen i forordning nr. 234/68, der blev behandlet i Van Haaster-sagen. Kommissionen understreger navnlig, at disse forordninger generelt:
- omfatter en prisordning og en ordning for handelen med tredjelande;
- foreskriver, at der skal indføres kvalitetsnormer, hvilket punkt Domstolen anså for afgørende i den ovennævnte sag;
- indfører bestemmelser om producentorganisationerne;
- udtaler, at artiklerne 92 til 94 i traktaten finder anvendelse;

— indeholder en strukturpolitik, hvor et af målene er bevarelsen af bestandene, og som er koncentreret om en fælles ordning for havfiskeri om visse særlige foranstaltninger samt om koordinering af medlemsstaternes strukturpolitik;
— ganske vist ikke indeholder bestemmelser, der udtrykkeligt forbyder hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet, hvilket imidlertid er uden betydning, da forordningerne er udstedt efter overgangsperiodens udløb, fra hvilket tidspunkt det pågældende forbud i traktaten finder anvendelse fuldt ud (jf. den fireogtyvende betragtning i forordning nr. 2142/70);
— under disse betingelser udgør væsentlige elementer i den fælles politik for den pågældende sektor.

Fællesskabets beføjelser er ifølge Kommissionen ikke automatisk begrænset til medlemsstaternes territorier, herunder territorialfarvandene, hvilket fremgår af den omstændighed, at traktatens artikel 227, stk. 1, som i stedlig hensende afgrænser traktatens anvendelsesområde, ikke indeholder udtrykket »territorium«, men nøjes med at opregne medlemsstaterne. For så vidt som disse har beføjelse uden for deres territorier, tilkommer sådanne beføjelser ligeledes Fællesskabet, som allerede har gjort brug heraf, hvilket navnlig bevidnes af forordning nr. 802/68, som blev nævnt af de tiltalte i hovedsagerne. Af denne forordning følger, at al fisk, som er fanget af et fartøj fra en medlemsstat, omfattes af traktatens bestemmelser og af de forordninger, som her er til behandling, selv om fangsten er sket på åbent hav, ja endog i tredjelandes farvande.

Det er umuligt at forfølge formålene for den fælles strukturpolitik inden for fiskerisektoren, hvis denne politik ikke kan udstrækkes ud over medlemsstaternes farvande. Dette afkræftes ikke af, at artiklerne 2 til 5 i forordning nr. 2141/70 alene udtrykkeligt omhandler disse farvande:

— For så vidt angår forbudet mod forskelsbehandling i artikel 2, kan det ikke finde anvendelse uden for de farvande, der henhører under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion.
— Selv om artikel 5 indeholder bemyndigelse for Rådet til at træffe de nødvendige foranstaltninger til bevarelse af bestandene i medlemsstaternes farvande, kan denne bestemmelse imidlertid ikke fortolkes således, at Fællesskabet ikke har kompetence til at træffe bevaringsforanstaltninger uden for dette område. En sådan fortolkning ville navnlig være til hinder for faktisk at opnå det i artikel 1 udtalte mål »at fremme en rationel udnyttelse af de biologiske rigdomme i havet og i de indre farvande«. I øvrigt er der ved artikel 5 hverken indført en ny kompetence eller en ny fremgangsmåde ved udøvelse af en eksisterende kompetence; artiklen henviser blot til »den i traktatens artikel 43, stk. 2, fastsatte fremgangsmåde«, en bestemmelse, som giver Fællesskabet kompetence til på det pågældende område at træffe lovgivningsforanstaltninger, som endog kan finde anvendelse uden for medlemsstaternes kystfarvande.

Navnling af de nedenfor angivne grunde, som Kommissionen nærmere har gjort rede for, vil en kvotaordning som den pågældende aktuelt eller potentielt kunne forhindre markedsordningens funktion inden for fiskerisektoren, og den er ligeledes uforenelig med de i forordning nr. 2141/70 nævnte principper for den fælles politik, således at det er uden betydning, om det nævnte system er rimeligt (jf. Domstolens dom af 11. juli 1974, Dassonville, 8/74, Sml. s. 837):

— En sådan ordning indvirker på den normale prisdannelse. Priserne stiger betragteligt, når kvoterne er opbrugt; såfremt der er knaphed på visse sorter vil i øvrigt de prisforskelle, som normalt findes mellem de forskellige

kvaliteter af samme art, have en tendens til at formindskes.

— En knaphed på det interne marked giver sig udslag i en forøgelse af importen fra tredjelande.

— En formindskelse af fangsterne for en flåde fra en medlemsstat indvirker uundgåeligt på omfanget af samhandelen inden for Fællesskabet.

— Selv om det er korrekt, at Fællesskabet endnu ikke har truffet foranstaltninger med henblik på at bevare fiskebestanden bortset fra »status quo«-bestemmelsen i artikel 100, stk. 1 i tiltrædelsesakten, forholder det sig ikke desto mindre således, at nationale lovgivninger som de omhandlede kan udgøre en hindring for indførelsen af fremtidige fællesskabsretlige bestemmelser med det nævnte formål for øje. Ydermere har medlemsstaternes fastsættelse af kvoter indflydelse på de foranstaltninger, som Fællesskabet kan træffe i henhold til artikel 10 i forordning nr. 2141/70 »med henblik på at fremme en rationel udvikling af fiskerisektoren ... og for at sikre en rimelig levestandard for den befolkning, der har fiskeri som hovederhverv«.

— Forordning nr. 2142/70 indeholder ikke nogen udtrykkelig hjemmel for medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger med henblik på at begrænse fangsterne eller fiskeriet (jf. Van Haaster-dommen). En sådan hjemmel kan heller ikke udledes af henvisningen i artikel 2 i forordning nr. 2141/70 til »de enkelte staters ordninger for udøvelsen af fiskeriet«. I øvrigt berøver denne bestemmelse enhver fornuft, for så vidt der er tale om kystzoner. Hvad angår de øvrige zoner giver forordningens artikler 1 og 5 samt artikel 102 i tiltrædelsesakten Fællesskabet enekompetence til at træffe bevaringsforanstaltninger. Denne enekompetence følger ligeledes af, at bestemmelserne til bevarelse af fiskebestanden ikke kan vedtages uden forhandling med de pågældende tredjelande (jf. nedenfor vedrørende andet spørgsmål).

På grundlag heraf underkender Kommissionen hverken nødvendigheden af en aktiv bevaringspolitik eller det forhold, at indførelsen af fangstkvoter kan hjælpe til at nå dette mål. Af denne grund har Kommissionen inden 1971 anbefalet Rådet at deltage i NEAFC med den følge, at de kvoter, som forhandles inden for denne konvention og angår medlemsstaterne, tildeles og administreres af Fællesskabet.

Vedrørende traktatens artikler 30, 31 og 34

De omtvistede kvoter udgør en produktions- og ikke en handelsrestriktion. De har utvivlsomt også virkning i afsætningsleddet, da de vil kunne bevirke en forøgelse af importen og en formindskelse af eksporten. Dette betyder dog ikke, at de er foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion. Der findes et antal ordninger, der til trods for deres restriktive virkning på samhandelen kan forenes med traktatens artikel 30 ff., fordi de hører under de beføjelser, som traktaten har overladt medlemsstaterne. Som Kommissionen har anført i sit direktiv nr. 70/50 af 22. 12. 1969 (EFT-specialudgave 1970 (I), s. 10; org. ref. JO L 13 af 19. 1. 1970, s. 29), strider sådanne ordninger alene mod de nævnte artikler, når de er unødvendige for at nå det tilsigtede mål; imidlertid er en begrænsning af fangsterne uundgåelig for at bevare havets bestand. Såfremt de pågældende foranstaltninger ikke desto mindre er i strid med fællesskabsretten, er det af de tidligere anførte grunde. Dette synspunkt bekræftes af Dassonville- og Van Haaster-dommen.

Produktionsrestriktioner kan endog have en stimulerende virkning på importen. Til gengæld vil de kunne formindske eksporten; men hvis kvotaordningen ikke indeholder en sondring imellem salg på det nationale marked og salg uden for dette, er det ikke berettiget at tillægge den en særlig eksportbegrænsende virkning.

Domstolen har i Dassonvill-dommen godkendt visse restriktive foranstaltninger, forudsat at de er rimelige. Fastsættelsen af samlede kvoter kan omfattes af denne undtagelse; det er imidlertid tvivlsomt, om det samme vil kunne gøre sig gældende for så vidt angår fordelingen af sådanne kvoter mellem de pågældende stater.

Vedrørende andet spørgsmål

Vedrørende kompetencen til at træffe aftaler i henhold til traktatens artikel 43

Artikel 43 tillægger Fællesskabet kompetence til at træffe enhver nødvendig foranstaltning til bevaring af fiskebestanden. Denne kompetence omfatter indgåelsen af internationale aftaler om sådanne foranstaltninger.

Det er ikke nødvendigt for Fællesskabet at udstede en selvstændig lovgivning herom, inden der indledes forhandlinger med tredjelandene. Hvis Fællesskabet indtog en sådan holdning, kunne man anklage det for at hindre det internationale samarbejde, som er nødvendigt på det pågældende område. Det ville desuden risikere at blive sat ud af spillet af tredjelande eller af sine egne medlemsstater. Kommissionen henviser til Domstolens udtalelse nr. 1/75, hvorefter den fælles handelspolitik kan udarbejdes både ved hjælp af autonome forordninger og ved hjælp af internationale aftaler, uden at den ene eller den anden form skal have forrang.

Sålænge Fællesskabet imidlertid ikke har udnyttet sin kompetence til at slutte aftaler med tredjelande om bevarelse af fiskebestandene, kan medlemsstaterne selv indgå sådanne aftaler. Herved bør de imidlertid under hensyn til deres forpligtelse ifølge traktatens artikel 5:

— fortrinsvis overlade til Fællesskabet at forhandle og afslutte sådanne aftaler;
— hvis dette viser sig at være umuligt, i de pågældende aftaler indføje bestemmelser, der dels gør det muligt for Fællesskabet at tilslutte sig aftalerne i en eller flere af medlemsstaternes sted, og dels sætter medlemsstaterne i stand til når som helst at opfylde deres fællesskabsretlige forpligtelser, navnlig til at opsige aftalerne i rette tid, for så vidt Fællesskabet ikke ønsker eller selv kan tilslutte sig dem.

For så vidt angår handelspolitikken er sådanne forpligtelser nærmere præciseret i et vist antal rådsbeslutninger. Den »fællesskabssolidaritet«, som artikel 5 indebærer, medfører tilsvarende forpligtelser for medlemsstaterne på andre områder.

Vedrørende kompetencen til at slutte aftaler vedrørende fiskeripolitikken

Fællesskabet har siden den 1. februar 1971, da den fælles struktur- og markedspolitik i fiskerisektoren trådte i kraft — og måske endog efter overgangsperiodens afslutning, jf. traktatens artikler 5 og 40, stk. 1 — haft enekompetence til at forhandle og indgå aftaler, der indeholder foranstaltninger til bevaring og rational udnyttelse af fiskebestanden, og som består i at begrænse fangsterne eller fiskeriet.

Det er ifølge Kommissionen hensigtsmæssigt desuden at undersøge, om denne enekompetence også omfatter andre foranstaltninger til beskyttelse af fiskebestanden, selv om dette spørgsmål ikke er rejst af de nationale retter. Det må besvares bekræftende, da Fællesskabet har gjort brug af sin kompetence i medfør af traktatens artikel 43 til at træffe enhver hensigtsmæssig beskyttelsesforanstaltning på området (jf. artiklerne 1 og 5 i forordning nr. 2141/70 og artikel 102 i tiltrædelsesakten).

Det er korrekt, at overgangsbestemmelsen i artikel 100, stk. 1, andet afsnit i tiltrædelsesakten indeholder hjemmel til at fravige denne enekompetence ved foreløbigt at give medlemsstaterne beføjelse til at træffe restriktive foranstaltninger for et begrænset område af de farvande, der hører under deres højhedsområde eller

deres jurisdiktion. Herudover er der nogle, der ifølge Kommissionen med urette, mener, at artiklerne 2-5 i forordning nr. 2141/70 og artikel 102 i tiltrædelsesakten giver medlemsstaterne hjemmel til at træffe yderligere bevaringsforanstaltninger. Medlemsstaterne er dog under alle omstændigheder ikke bemyndiget til at indføre begrænsninger i fangstmængderne eller i fiskeriet, da sådanne restriktioner er uforenelige med den fælles markedsordning.

Det følger desuden ikke af de nævnte bestemmelser, at det stadig står medlemsstaterne frit at forhandle og indgå aftaler med tredjelande om beskyttelse af fiskebestanden.

Man kan utvivlsomt ikke, så længe der ikke er udarbejdet fællesskabsregler, kræve, at medlemsstaterne simpelt hen afskaffer de foranstaltninger, som de har indført. Men de bør ved anvendelsen af eller eventuelt ved udstedelsen af disse foranstaltninger drage omsorg for, at iværksættelsen af en fællesskabsordning ikke forhindres, og at Fællesskabets interesse i bevaringen og den rationelle udnyttelse af fiskeribestanden ikke trues (jf. Domstolens dom af 13. 12. 1973, Diamantarbeiders, »nationale afgifter med tilsvarende virkning«, 37 og 38/73, Sml. s. 1609). Dette gælder så meget desto mere ved indgåelsen af aftaler. Selv om disse ikke binder Fællesskabet juridisk, skader de det i udførelsen af dets hverv, eftersom Fællesskabet vanskeligt kan se bort fra dem i sine forbindelser med tredjelandene. Desuden giver medlemsstaterne i forhandlingerne med tredjelandene uundgåeligt deres egne interesser forrang i forhold til Fællesskabets. Alene de forhandlinger, som Fællesskabet selv fører eller som — i kraft af en overgangsordning — føres af en medlemsstat, der handler i medfør af en af Fællesskabet givet bemyndigelse og i overensstemmelse med dettes henstillinger, er sikkerhed for, at alle relevante interesser kan forenes.

Vedrørende kompetencen til at indgå aftaler i medfør af handelspolitikken.

Som det fremgår af traktatens artikel 113, stk. 3 og artikel 114, er det efter overgangsperiodens udløb alene Fællesskabet, der har kompetence til at forhandle og afslutte aftaler med tredjelande vedrørende den fælles handelspolitik.

De i artikel 7, stk. 1, litra g og h i NEAFC omhandlede foranstaltninger til bevaring af fiskebestanden hører ind under denne politik, idet de direkte fastsætter Fællesskabets del af den samlede produktion og af det samlede udbud og efterspørgsel på verdensmarkedet for de omhandlede fiskearter, og de har således indflydelse på samhandelen mellem tredjelandene og Fællesskabet. De har desuden indvirkning på den del, som Fællesskabets fiskeriflåder får af det samlede fiskeri i det af NEAFC omfattede havområde. Det er i så henseende, når det står fast, at fangstkvoterne er af økonomisk og handelsmæssig karakter, navnlig for så vidt angår fordelingen af de samlede kvoter mellem de pågældende stater, uden betydning, at de ligeledes tjener biologiske formål. Kommissionen har under hensyn til samtlige disse overvejelser begrundet den henstilling, som den tilstillede Rådet den 20. marts 1973 for at opnå tilladelse til at forhandle Fællesskabets indtræden i NEAFC, både i traktatens artikel 43 og i artikel 113.

Konklusioner

Andet spørgsmål skal under samtlige disse omstændigheder besvares bekræftende. Denne besvarelse bør i øvrigt ikke begrænses til foranstaltninger som de i artikel 7, stk. 1, litra g og h i NEAFC omhandlede, men kan omfatte alle foranstaltninger, der som formål har fiskebestandens bevaring og rationelle udnyttelse.

Man må imidlertid spørge sig selv, om denne besvarelse er tilstrækkelig til at afgøre tvisten. Det af de nationale retter rejste spørgsmål medfører nemlig endnu et, om man for så vidt angår den omtvistede nederlandske lovgivnings bindende karakter kan anse som afgørende, at denne

lovgivning er udstedt til gennemførelse af NEAFC.

Fællesskabet er ikke bundet af NEAFC, som det endnu ikke har tiltrådt. Kommissionen indgav den 20. marts 1973 to henstillinger til Rådet i medfør af traktatens artikler 43 og 113, der blandt andet bemyndiger Kommissionen til at forhandle henholdsvis Fællesskabets tiltrædelse af NEAFC og i fiskerikommissionen tildeling af fangstkvoter til Fællesskaberne. Rådet har endnu ikke truffet nogen afgørelse vedrørende disse henstillinger.

De eneste resultater, der indtil nu er opnået for så vidt angår forbindelserne mellem Fællesskabet og NEAFC, er, at Fællesskabet har opnået status som observatør ved fiskerikommissionen, og at der desuden er enighed om, at Kommissionen og medlemsstaterne forinden og på stedet samordner deres stilling ved forhandlingerne i fiskerikommissionen for at indtage en fælles holdning, og at Kommissionen principielt er talsmand for så vidt angår de fællesskabsretlige kompetenceproblemer, som er genstand for en fælles indstilling. Dette sidste punkt har imidlertid i det væsentlige været uden virkning, fordi man ved flere lejligheder angående de punkter, som efter Kommissionens opfattelse hørte under Fællesskabets kompetence, enten ikke har kunnet nå til en fælles holdning, eller også har forladt den forinden aftalte fælles holdning under drøftelserne.

NEAFC blev afsluttet efter traktatens ikrafttræden og omfattes følgelig ikke af artikel 234. Imidlertid har medlemsstaterne ikke overtrådt traktatens artikel 5 ved at ratificere den, hvilket de gjorde inden 1970. Konventionen indeholder ganske vist hverken en EØF-klausul eller en bestemmelse, der hjemler Fællesskabets tiltræden, men den kan opsiges efter et års forløb; desuden kan enhver af deltagerstaterne gøre indsigelse mod enhver bindende henstilling fra fiskerikommissionen. Fællesskabet bør ifølge en analogi fra artikel 234 overlade medlemsstaterne en rimelig frist til at tilpasse konventionsforpligtelserne til traktatsforpligtelserne.

Situationen er anderledes for så vidt angår det forhold, at alle de medlemsstater, som er deltagere i NEAFC, har godkendt fiskerikommissionens forslag om i artikel 7 i konventionen at indsætte litra g og h. Dette forslag, ved hvis udarbejdelse de deltagende medlemsstater har samarbejdet, samtidig med, at de i Rådet drøftede iværksættelsen af den fælles fiskeripolitik, er godkendt af disse medlemsstater efter deres forfatningsmæssige procedure, selv om forordningerne nr. 2141/70 og 2142/70 i mellemtiden er trådt i kraft. Inden medlemsstaterne godkendte dette forslag, burde de have sikret sig, at denne ændring i deres forpligtelser var i overensstemmelse med fællesskabsretten; i benægtende fald burde de have samarbejdet med Fællesskabets institutioner for at finde en acceptabel løsning. En sådan løsning ville, foruden Fællesskabets tiltrædelse af NEAFC, også have gjort det muligt for fællesskabsformanden at forhandle vedrørende forvaltninger af de fangstkvoter, som tildeles de forskellige medlemsstater, hvilket Kommissionen allerede anbefalede den 20. marts 1973 (jf. ovenfor), dvs. inden den 4. juni 1974, ikrafttrædelsestidspunktet for de ovennævnte litra g og h.

Medlemsstaterne har fra 1974 deltaget i forhandlingerne i fiskerikommissionen om fastsættelse og tildeling af nationale fangstkvoter i medfør af de nye beføjelser, som denne kommission har fået tillagt. De har desuden godkendt de vedrørende dette emne udarbejdede henstillinger uden ændringer, og uden så meget som at tilføje et forbehold om, at de deltagende medlemsstaters nationale kvoter skulle forvaltes af Fællesskabet. Derved har de overskredet deres beføjelser og overtrådt deres fællesskabsretlige forpligtelser. De kan følgelig ikke påberåbe sig de nævnte henstillinger som hjemmel til at udstede bestemmelser i strid med den fælles fiskeripolitik. Medlemsstaternes domstole bør statuere, at sådanne bestemmelser ikke er bindende og ikke kan anvendes. Disse betragtninger må accepteres uafhængigt af, om de forpligtelser, som medlemsstaterne tilsigtede at op-

fylde ved de nævnte bestemmelser, er gyldige i folkeretlig henseende.

Fællesskabet er retligt set ikke bundet af disse forpligtelser, hverken over for de pågældende tredjelande eller over for de pågældende medlemsstater.

Medlemsstaterne kan ikke påberåbe sig indstillingen hos Fællesskabets institutioner til støtte for, at deres kvotaordninger skulle være lovlige. De omtvistede nationale ordninger og de rettigheder, som borgerne kan udlede af denne situation, bliver ikke lovlige som følge af fællesskabsinstitutionernes forsømmelighed eller faktiske adfærd; retstilstanden kan alene blive lovlig gennem en ændring af de nationale eller af de fællesskabsretlige bestemmelser. Kommissionen har altid forsvaret det synspunkt, som er anlagt i nærværende indlæg. Den omstændighed, at Kommissionen — i mangel af en beslutning fra Rådets side vedrørende forslagene om Fællesskabets tiltræden af NEAFC — har forsøgt, i øvrigt i overensstemmelse med Rådets ønske, i så vidt omfang som muligt at koordinere medlemsstaternes synspunkter, kan ikke afhjælpe disses inkompetence.

Kommissionens synspunkt har ikke fået nogen støtte hos Rådet. Den kølige modtagelse af Kommissionens forslag i 1971 og i 1973 har ført den til at udvise tilbageholdenhed. Domstolens retspraksis (Van Haaster- og Galli-dommene; udtalelse nr. 1/75) har imidlertid ført Kommissionen til igen klart at bekræfte sin stilling over for Parlamentet.

Rådet har for øvrigt principielt godkendt Kommissionens synspunkter i mødet den 20. januar 1976 (jf. ovenfor, I, 1, C, c). Rådet har ved at antage princippet om en foreløbig godkendelse fra Fællesskabet erkendt, at de nationale kvoter, som er fastsat ifølge internationale forpligtelser, er ulovlige.

Vedrørende fjerde spørgsmål

Af de nævnte bestemmelser har artikel 31 intet formål længere, da ovegangsperioden er udløbet. Forbudet i artikel 31 mod nye kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning er erstattet af det absolutte forbud i artikel 30.

Artikel 30 — som ikke er berørt i nærværende sag (jf. ovenfor vedrørende første og tredje spørgsmål, sidste afsnit) — og artikel 34 kan begge anvendes umiddelbart. Selv om Domstolen endnu ikke har udtalt sig direkte herom, kan dens retspraksis, hvorefter andre af traktatens bestemmelser kan anvendes umiddelbart, overføres til de nævnte artikler.

Generel konklusion

Samlet foreslår Kommissionen at svare de nationale retter således:

Vedrørende første og tredje spørgsmål:

Forordningerne nr. 2141/70 og 2142/70 er til hinder for lovgivning, der har til formål kvantitativt at begrænse medlemsstaternes fiskerflåders fangster eller aktiviteter.

Vedrørende andet spørgsmål:

Fællesskabet har enekompetence til at føre forhandlinger og til at afslutte aftaler om foranstaltninger, der skal bevare fiskebestandene, og som har til formål kvantitativt at begrænse fangsterne eller fiskeriet.

Vedrørende fjerde spørgsmål:

Traktatens artikler 30, 31 og 34 er umiddelbart anvendelige — respektive fra overgangsperiodens udløb, senest ved udløbet af den i artikel 31, stk. 2 omhandlede frist for meddelelse, og efter udløbet af overgangsperiodens første etape —, og de giver i forhold til alle kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning borgerne rettigheder, som de nationale domstole skal beskytte.

Under den mundtlige forhandling, som fandt sted den 25. maj 1976, har følgende

nærmere redegjort for de argumenter, som de havde gjort gældende under skriftvekslingen: de tiltalte i hovedsagerne, repræsenteret af H. H. Kronenberg og W. L. Nouwen, advokater i Rotterdam; den nederlandske regering, repræsenteret af Bos og Kuypers; Rådet for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af Gijsbertus Peeters, juridisk rådgiver, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af de juridiske rådgivere P. Baumann og R. C. Fischer.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 22. juni 1976.

Præmisser

1 Ved kendelser af 24. december 1975 (sagerne 3/76 og 4/76) og 2. januar 1976 (sag 6/76), indgået til Domstolens justitskontor den 12. og 23. januar 1976 har Arrondissementsrechtbanken (underretterne) i henholdsvis Zwolle og Alkmaar i henhold til EØF-traktatens artikel 177 stillet Domstolen nogle spørgsmål om fortolkningen af denne traktats artikler 30, 31, 34, 38 til 47, af artikel 102 i Akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne — herefter benævnt »tiltrædelsesakten« — samt af Rådets forordninger nr. 2141/70 og 2142/70 af 20. oktober 1970 henholdsvis om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren og om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT-specialudgave 1970 (III), s. 639 og 632; org. ref. JO L 236, s. 1 og 5);

2 disse spørgsmål er stillet under nogle straffesager mod nederlandske fiskere, der tiltales for i henholdsvis maj og august 1975 at have overtrådt visse bestemmelser, som er udstedt i løbet af det nævnte år af deres hjemstats myndigheder, og som har til formål at sikre bevarelsen af rødspætte- og søtungebestandene i det nordøstlige Atlanterhav.

3 Disse bestemmelser er vedtaget til gennemførelse af forpligtelser, som Nederlandene har påtaget sig ifølge Konventionen angående fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav, underskrevet i London den 24. januar 1959, der til formål har »at sikre bevarelsen af fiskebestandene og en rationel udnyttelse af fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav og tilgrænsende farvande, hvori [staterne] har en fælles interesse«; i denne konvention deltager alle de nuværende medlemsstater af EØF, bortset fra Italien og storhertugdømmet Luxembourg samt syv tredjelande.

4 I artikel 7, stk. 1, litra a—f i konventionen bestemmes det, at kommissionen for fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav, ifølge konventionen nedsat som et

fælles organ for de kontraherende stater, kan fremsætte henstillinger til de kontraherende stater om forskellige foranstaltninger, der omfattes af konventionens formål;

5 til disse bestemmelser er der ved en beslutning vedtaget i maj 1970 i henhold til den i artikel 7, stk. 2 nævnte fremgangsmåde tilføjet et litra g og et litra h, som trådte i kraft den 4. juni 1974, og hvorved den nævnte kommission får hjemmel til at anbefale foranstaltninger til regulering for et hvilket som helst tidsrum af totalfangsten og fangstindsatsen samt af fordelingen af disse størrelser mellem de kontraherende stater;

6 ifølge konventionens artikel 8 er de kontraherende stater forpligtet til at gennemføre sådanne henstillinger, når de er vedtaget med mindst to tredjedeles flertal af de tilstedeværende og stemmeafgivende delegationer, idet enhver af de kontraherende stater dog har mulighed for at frigøre sig ved at gøre indsigelse inden for en bestemt frist;

7 den nævnte kommission har i medfør af litra g og h i artikel 7 vedtaget en henstilling om søtunge- og rødspættefiskeriet i de havområder, som omfattes af konventionen, en henstilling, der i henhold til den nævnte artikel 8 blev bindende i november 1974, og som dels omfattede fastsættelse af samlede fangstkvoter for 1975 og deres fordeling mellem de forskellige kontraherende stater, og dels et forbud mod at fiske inden for en »kyst«-zone på 12 sømil med fartøjer, der overstiger en vis tonnage og en vis maskinkraft;

8 tiltalen mod de fiskere, som er tiltalte i hovedsagen, lyder på, at de har overtrådt nederlandsk lovgivning, som er vedtaget til gennemførelse af den nævnte henstilling, og som for bestemte tidsrum indeholder forbud mod:

— ved hjælp af både, forsynet med visse registreringsnumre, at lande mere end en vis mængde søtunger;

— samt i den ovenfor nævnte 12 sømile-zone at udøve søtunge-eller rødspættefiskeri fra fartøjer, der overstiger en vis tonnage og en vis maskinkraft.

9 De nationale retter anmoder ved de tre første spørgsmål Domstolen om at udtale:

— på internationalt plan, om kompetencen til at påtage sig forpligtelser som de ovenfor beskrevne alene tilkommer Fællesskabet;

— på fællesskabsplan, om nationale foranstaltninger som de af Nederlandene vedtagne — foranstaltninger, som herefter betegnes ved udtrykket »fastsættelse af fangstkvoter« — er forenelige med fællesskabsretten når henses dels til kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, dels til forbudet mod at bringe den fælles fiskeriordnings målsætning eller funktion i fare, og endelig til forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i samhandelen mellem medlemsstaterne;

10 fjerde spørgsmål omhandler problemet, om traktatens artikler 30, 31 og 34, der indeholder sidstnævnte forbud, har direkte virkning i medlemsstaterne;

11 disse forskellige spørgsmål skal behandles i den ovenfor angivne orden.

I — Vedrørende henholdsvis Fællesskabets og medlemsstaternes kompetence udadtil

12 De nationale retters andet spørgsmål angår »kompetencen til at indgå aftaler«;

13 det skal imidlertid præciseres, at de omtvistede nationale foranstaltninger er truffet til gennemførelse af forpligtelser, som følger af en bindende henstilling fra fiskerikommissionen, altså en retsakt, der er udstedt af et internationalt organ;

14 nærværende spørgsmål må derfor anses for at vedrøre Fællesskabets og medlemsstaternes kompetence til at fastsætte fangstkvoter, til at medvirke ved udarbejdelsen af et sådant organs beslutninger og til at påtage sig internationale forpligtelser inden for sådanne rammer.

15 1. Med henblik på den besvarelse, som skal gives de nationale retter, skal det først undersøges, om Fællesskabet har komptence til at påtage sig sådanne internationale forpligtelser.

16 I mangel af særlige traktatbestemmelser, der bemyndiger Fællesskabet til at påtage sig internationale forpligtelser vedrørende bevarelse af havets biolo-

giske ressourcer, skal der henvises til fællesskabsrettens almindelige regler om Fællesskabets forbindelser udadtil.

17 Det bestemmes i artikel 210, at »Fællesskabet har status som juridisk person«;

18 denne bestemmelse, der indleder traktatens sjette del, som er helliget de »almindelige og afsluttende bestemmelser«, viser, at Fællesskabet i sine forbindelser udadtil kan påtage sig internationale forpligtelser vedrørende samtlige de mål, som er angivet i traktatens første del, hvoraf sjette del er en forlængelse;

19 for i et bestemt tilfælde at tage stilling til, om Fællesskabet har kompetence til at påtage sig internationale forpligtelser, bør såvel fællesskabsrettens system som dens materielle bestemmelser tages i betragtning;

20 en sådan kompetence kan ikke alene følge af en udtrykkelig hjemmel i traktaten, men kan også implicit udledes af andre traktatbestemmelser, af tiltrædelsesakten og af retsakter, som i medfør af de nævnte bestemmelser er udstedt af Fællesskabets institutioner.

21 Ifølge artikel 3, litra d er indførelse af en fælles politik på landbrugsområdet specielt nævnt som et af Fællesskabets mål;

22 i medfør af traktatens artikel 38, stk. 3 sammenholdt med bilag II omfattes fiskerivarer af artiklerne 39 til 46 om landbruget;

23 artikel 39 angiver blandt målene for den fælles landbrugspolitik en rationalisering af produktionen og en sikring af forsyningerne;

24 Fællesskabet skal i medfør af de tre første stykker i artikel 40 senest ved overgangsperiodens udløb oprette en fælles ordning af markederne for landbrugsvarer, som kan omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i artikel 39 fastsatte mål;

25 med henblik herpå bemyndiger og forpligter artikel 43, stk. 2 Rådet til at udstede forordninger eller direktiver eller til at vedtage beslutninger;

26 Rådet har, navnlig i henhold til traktatens artikel 43, udstedt de ovenfor nævnte forordninger nr. 2141/70 og 2142/70;

27 som det fremgår af artikel 1 i forordning nr. 2141/70, har den ved denne forordning etablerede fælles strukturpolitik blandt andet til formål »at fremme en rationel udnyttelse af de biologiske rigdomme i havet og i de indre farvande«;

28 i henhold til forordningens fjerde betragtning, hvorefter »der bør tilvejebringes mulighed for, at der kan gennemføres fællesskabsforanstaltninger til beskyttelse af fiskebestanden i de pågældende farvande« – en interesse, som også er anført i den næstsidste betragtning til forordning nr. 2142/70 – er Rådet, såfremt »der på grund af en medlemsstats fiskeri i de i artikel 2 nævnte farvande« – dvs. farvande, der henhører under medlemsstaternes højhedsområde eller juridiktion – er »fare for en alt for intensiv udnyttelse af visse fiskebestand i disse farvande«, beføjet til at »træffe de nødvendige foranstaltninger til bevarelse af disse fiskebestand«.

29 Endelig bestemmes det i tiltrædelsesaktens artikel 102, at Rådet senest fra det sjette år efter tiltrædelsen »vedtager ... vilkårene for udøvelse af fiskeri med henblik på at sikre beskyttelse af fiskebankerne og bevaring af havets biologiske ressourcer«.

30 Det fremgår af disse bestemmelser i deres helhed, at Fællesskabet på det interne plan har kompetence til at træffe enhver foranstaltning til bevaring af havets biologiske ressourcer, og sådanne foranstaltninger kan omfatte fastsættelse af fangstkvoter og disses fordeling mellem de forskellige medlemsstater;

31 det skal præciseres, at selv om artikel 5 i forordning nr. 2141/70 alene finder anvendelse på en geografisk begrænset fiskerizone, følger det af tiltrædelsesaktens artikel 102, af artikel 1 i den nævnte forordning og i øvrigt af forholdets natur, at Fællesskabets saglige lovgivningskompetence – for så vidt som staterne ifølge international offentlig ret har en tilsvarende kompetence – også omfatter fiskeri på det åbne hav;

32 bevaringen af havets biologiske ressourcer kan alene sikres på effektiv og rimelig vis gennem en ordning, som forpligter alle de pågældende stater, herunder tredjelandene;

33 herefter følger det af selve de forpligtelser og beføjelser, som i henhold til fællesskabsretten internt er tillagt Fællesskabets institutioner, at Fællesskabet har kompetence til at påtage sig internationale forpligtelser til bevaring af havets ressourcer.

34 2. Da det er fastslået, at Fællesskabet har kompetence på dette område, skal det yderligere undersøges, om fællesskabsinstitutionerne faktisk har påtaget sig de funktioner og forpligtelser, som følger af konventionen og de beslutninger, som er truffet i henhold til denne;

35 det bør i så henseende dels fastslås, at der ikke er foretaget nogen afgørende handling inden for rammerne af selve konventionen, som blev afsluttet på et tidspunkt, hvor Fællesskabet endnu ikke havde udstedt nogen retsakt vedrørende havfiskerisektoren;

36 en eventuel tilpasning af den beslutningsproces, som er indført ved konventionen, må, ud over hvad Fællesskabet selv og dets medlemsstater iværksætter, ske ved forhandling med de øvrige kontraherende parter;

37 dels har de retsakter, som er trådt i kraft inden for Fællesskabet, blot givet fællesskabsinstitutionerne mulighed for at træffe tilsvarende foranstaltninger som dem, de pågældende medlemsstater har forpligtet sig til at træffe — og faktisk har truffet — inden for konventionens rammer, uden at institutionerne endnu har udnyttet denne hjemmel;

38 det er disse omstændigheder, som ligger til grund for tiltrædelsesaktens artikel 102, der genoptager problemet med bevaring af havets biologiske ressourcer med henblik på en helhedsløsning og med deltagelse af de nye medlemsstater, der i medfør af deres geografiske beliggenhed har væsentlig interesse i fiskerisektoren;

39 under disse omstændigheder og fordi Fællesskabet endnu ikke fuldt ud har udøvet sine beføjelser på dette område, skal de stillede spørgsmål besvares således, at medlemsstaterne på det tidspunkt, da de pågældende forhold blev forelagt de nationale retter, havde beføjelse til i medfør af konventionen angående fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav at påtage sig forpligtelser vedrørende bevaringen af havets biologiske ressourcer, og de var følgelig berettigede til at sikre disses opfyldelse inden for deres højhedsområde.

40 Det må imidlertid fremhæves, dels at denne kompetence for medlemsstaterne alene er midlertidig, og dels at de pågældende medlemsstater allerede nu er bundet af fællesskabsretlige forpligtelser i de drøftelser, som de fører i medfør af konventionen og andre tilsvarende aftaler.

41 For så vidt angår den ovenfor nævnte kompetences midlertidige karakter, følger det af de forudgående betragtninger, at den ophører, »senest fra det sjette år efter tiltrædelsen«, på hvilket tidspunkt Rådet i henhold til den forpligtelse, som er pålagt det i tiltrædelsesaktens artikel 102, skal have truffet foranstaltninger til bevaring af havets ressourcer.

42 For så vidt angår de forpligtelser, som allerede nu påhviler de pågældende medlemsstater, skal det først fremhæves, at medlemsstaterne ifølge traktatens artikel 5 »træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner«, og »letter Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver«;

43 ifølge traktatens artikel 116 optræder medlemsstaterne »i alle spørgsmål, som er af særlig interesse for fællesmarkedet, ... efter overgangsperiodens udløb, udelukkende i fællesskab i internationale organisationer af økonomisk karakter«, og Kommissionen skal for Rådet fremsætte forslag i så henseende, og Rådet skal træffe afgørelse vedrørende disse forslag;

44 det følger af samtlige disse forhold, at de medlemsstater, som deltager i konventionen og i andre lignende overenskomster, allerede på nuværende tidspunkt er forpligtet til ikke alene inden for rammerne af disse konventioner at undlade at påtage sig nogen forpligtelse, der kan hæmme Fællesskabet i udøvelsen af den opgave, som er betroet det ifølge tiltrædelsesaktens artikel 102, men at de også er forpligtet til at optræde i fællesskab i fiskerikommissionen;

45 heraf følger endvidere, at så snart fællesskabsinstitutionerne har påbegyndt gennemførelsesproceduren for den nævnte artikel 102, og senest inden for den i artiklen fastsatte frist, skal disse institutioner og medlemsstater anvende alle deres retlige og politiske midler til at sikre Fællesskabets deltagelse i konventionen og i andre lignende overenskomster.

II — Vedrørende medlemsstaternes nationale kompetence til at fastsætte fangstkvoter

46 For så vidt angår problemet om sådanne foranstaltninger som de af Nederlandene trufne er uforenelige med fællesskabsbestemmelserne, skal det undersøges, dels om de er til fare for den ved forordningerne nr. 2141/70 og 2142/70 indførte ordnings formål eller funktion, dels om de udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion for samhandelen inden for Fællesskabet.

47 1. For så vidt angår det første af disse problemer, skal det først anføres, at de nævnte forordninger ligesom tiltrædelsesaktens artikel 102 selv hjemler vedtagelse af tilsvarende foranstaltninger;

48 dernæst har Rådet udtrykkeligt i dets forordning nr. 811/76, som er udstedt senere end datoen for de nærværende retssager, bemyndiget medlemsstaterne »til at begrænse deres fiskerflåders fangster«, uden at det for så vidt er fundet nødvendigt at ændre de ved forordningerne nr. 2141/70 og 2142/70 indførte bestemmelser om strukturpolitikken og markedsordningen;

49 under disse omstændigheder er foranstaltninger til begrænsning af fiskefangsterne samt muligheden af at træffe sådanne foranstaltninger et led i den helhedsordning, som er indført ved de nævnte forordninger;

50 selv om sådanne foranstaltninger kan indvirke på andre led i dette systems funktion, og navnlig på prisordningen, kan en sådan indvirkning, der lige fra begyndelsen har været godkendt af selve fællesskabslovgivningen, således ikke sidestilles med de mod fællesskabsretten stridende forstyrrende virkninger af sådanne nationale foranstaltninger, som er formålet med en fællesskabsordning uvedkommende;

51 det står alligevel fast, at eksistensen af en fælles markedsordning ikke desto mindre medfører en forpligtelse for medlemsstaterne til at overvåge, at fangstbegrænsningen iværksættes således, at indvirkningerne på den pågældende ordnings funktion formindskes mest muligt;

52 herefter skal de nationale retter svares, at en medlemsstat ikke bringer den ved forordningerne nr. 2141/70 og 2142/70 indførte ordnings formål eller

funktion i fare ved at vedtage foranstaltninger, som omfatter en begrænsning af fiskeriet med henblik på at bevare havets ressourcer.

53 2. For så vidt endelig angår problemet, om foranstaltninger som de af Nederlandene indførte er forbudte som foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, skal det bemærkes, at forordning nr. 2142/70 ikke indeholder et udtrykkeligt forbud, for så vidt angår samhandelen inden for Fællesskabet;

54 det følger imidlertid af artiklerne 38 til 46 sammenholdt med artikel 8, stk. 7 i traktaten, at et sådant forbud senest efter overgangsperiodens udløb umiddelbart kan udledes af traktaten, således som det i øvrigt er fremhævet i den tyvende betragtning i forordning nr. 2142/70.

55 En national ordning som den, der ligger til grund for nærværende sager på den ene side og det i artiklerne 30 ff i traktaten formulerede forbud på den anden side knytter sig til forskellige stadier i det økonomiske kredsløb, nemlig henholdsvis produktionen og afsætningen;

56 svaret på spørgsmålet, om en foranstaltning til begrænsning af landbrugsproduktionen hindrer samhandelen mellem medlemsstaterne, afhænger af hele systemet i den fællesskabsretlige basislovgivning for den pågældende sektor og denne lovgivnings formål;

57 der skal i så henseende også tages hensyn til arten af og »fremstillings«-betingelserne for det pågældende produkt, her fisk;

58 foranstaltninger til bevaring af havets ressourcer ved hjælp af fangstkvoter og en begrænsning af fangstindsatsen tilsigter samtidig med, at der sker en »produktions«-begrænsning på kort sigt, netop at undgå, at denne »produktion« går ned og herved alvorligt truer forsyningen af forbrugerne;

59 derfor kan det forhold, at sådanne foranstaltninger på kort sigt bevirker en formindskelse af de mængder, som de pågældende stater kan handle med indbyrdes, ikke føre til at sidestille disse foranstaltninger med dem, som er forbudt i traktaten, da det afgørende element er, at disse foranstaltninger på lang sigt er nødvendige for at sikre et optimalt og konstant udbytte af fiskeriet.

60 Herefter skal Arrondissementsrechtbanken i Zwolle og Alkmaar svares, at nationale foranstaltninger, der begrænser fiskeriet med henblik på en bevaring af havets ressourcer, ikke er foranstaltninger med tilsvarende virkning som en sådan kvantitativ restriktion for samhandelen inden for Fællesskabet, som er forbudt ifølge traktatens artikel 30 ff.

61 Fjerde spørgsmål er blevet uden genstand.

Vedrørende sagsomkostningerne

62/63 De udgifter, der er afholdt af den britiske, danske, italienske og nederlandske regering samt af Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der alle har fremsat indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres, og da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de nationale retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Arrondissementsrechtbanken i Zwolle og Alkmaar ved kendelser af 24. december 1975 og 2. januar 1976, for ret:

1. **På det tidspunkt, da de pågældende forhold blev forelagt de nationale retter, havde medlemsstaterne beføjelse til i medfør af konventionen angående fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav at påtage sig forpligtelser vedrørende bevaringen af havets biologiske ressourcer, og de var følgelig berettigede til at sikre disses opfyldelse inden for deres højhedsområde.**

2. **En medlemsstat bringer ikke den ved forordningerne nr. 2141/70 og 2142/70 indførte ordnings formål eller funktion i fare ved at vedtage foranstaltninger, som omfatter en begrænsning af fiskeriet med henblik på at bevare havets ressourcer.**

3. Sådanne foranstaltninger er ikke foranstaltninger med tilsvarende virkning som en sådan kvantitativ restriktion for samhandelen inden for Fællesskabet, som er forbudt ifølge traktatens artikel 30 ff.

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Capotorti

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. juli 1976.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 22. JUNI 1976 [1]

Høje Ret.

1. De to nederlandske retter ønsker med de præjudicielle søgsmål, som de har indgivet til Domstolen i nærværende sager, at indhente oplysninger, der gør det muligt for dem at fastslå, om de nationale bestemmelser, som er vedtaget i Nederlandene i henhold til de henstillinger, som i november 1974 vedtoges af Kommissionen vedrørende den internationale konvention angående fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav (NEAFC), er i overensstemmelse med fællesskabsretten, navnlig med traktatens bestemmelser om landbruget og om forbudet mod kvantitative restriktioner, med Rådets forordning nr. 2141/70 og 2142/70 henholdsvis om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren og om den fælles markedsordning for fiskerivarer samt med traktatens artikel 102, som bestemmer, at Rådet skal vedtage vilkårene for udøvelse af fiskeri for bl.a. at sikre bevaring af havets biologiske ressourcer.

Med henblik på en bevaring af Nordsøens fiskebestand fastsættes der i de førnævnte henstillinger globale maksimalkvoter for fiskeriet i dette havområde for 1975, navnlig for så vidt angår søtunger og rødspætter, hvilke kvoter i øvrigt underopdeles i individuelle kvoter for de forskellige interesserede medlemsstater. Disse henstillinger fastsætter også forbud mod at fiske i kystfarvandene fra skibe, som overstiger visse dimensioner eller en vis maskinkraft. De nederlandske myndigheder har gennemført disse henstillinger ved hjælp af en række fangstbegrænsende foranstaltninger; i tilfælde af manglende overholdelse af de forpligtelser, som disse

1 — Oversat fra italiensk.