DOMSTOLENS DOM
av den 14 juli 1976*

I förenade målen 3/76, 4/76 och 6/76

har Arrondissementsrechtbanken i Zwolle (mål 3/76 och 4/76) och i Alkmaar (mål 6/76) till domstolen gett in begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i de brottmål som pågår vid de nationella domstolarna mot

Cornelis Kramer (mål 3/76),

Henrik van den Berg (mål 4/76),

Vennootschap onder Firma Kramer en Bais (mål 6/76).

Begäran avser tolkningen av särskilt artiklarna 30, 31, 34, och 38–47 i EEG-fördraget, av artikel 102 i akten om anslutningsvillkor och anpassning av fördragen, samt slutligen av rådets förordningar (EEG) nr 2141/70 och (EEG) nr 2142/70 av den 20 oktober 1970 om fastställande av en gemensam strukturpolitik för fiskerinäringen, respektive om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeriprodukter (EGT nr L 236, s. 1 och 5).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden R. Lecourt, avdelningsordförandena H. Kutscher och A. O'Keeffe samt domarna J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M Sørensen och F. Capotorti,

generaladvokat: A. Trabucchi,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

* Rättegångsspråk: nederländska.

dom

DOMSKÄL

1 Genom domar av den 24 december 1975 (mål 3/76 och 4/76) och av den 2 januari 1976 (mål 6/76), som inkom till domstolens kansli den 12 respektive den 23 januari 1976, har Arrondissementsrechtbanken i Zwolle och i Alkmaar ställt en rad frågor till domstolen enligt artikel 177 i EEG-fördraget angående tolkningen av artiklarna 30, 31, 34 och 38–47 i fördraget, av artikel 102 i akten om anslutningsvillkor och anpassning av fördragen – nedan kallad anslutningsakten – samt av rådets förordningar (EEG) nr 2141/70 och (EEG) nr 2142/70 om fastställande av en gemensam strukturpolitik för fiskerinäringen, respektive om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeriprodukter (EGT nr L 236, s. 1 och 5).

2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för brottmål som inletts mot nederländska fiskare, vilka anklagas för att i maj respektive i augusti 1975 ha brutit mot vissa bestämmelser som under det året utfärdats av de nederländska myndigheterna och som syftar till att bevara bestånden av tunga och rödspätta i Nordostatlanten.

3 Dessa bestämmelser antogs för genomförandet av åtaganden som Nederländerna gjort inom ramen för Nordostatlantiska fiskerikonventionen som undertecknades i London den 24 januari 1959 i syfte att "säkerställa bevarandet av fiskbestånden och ett rationellt utnyttjande av fisket i Nordostatlanten och angränsande vatten som är av gemensamt intresse". Förutom samtliga nuvarande medlemsstater i EEG utom Italien och Luxemburg, deltar sju andra länder i konventionen.

4 I artikel 7.1 a–f i konventionen föreskrivs att Nordostatlantiska fiskerikommissionen som inrättas genom konventionen som ett gemensamt organ för konventionsstaterna, kan utfärda rekommendationer till konventionsstaterna angående en rad åtgärder som ingår i konventionens syften.

5 Genom ett beslut som i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 7.2 antogs i maj 1970 och som trädde i kraft den 4 juni 1974, har till dessa bestämmelser fogats punkterna g och h, vilka ger den nämnda kommissionen rätt att rekommendera åtgärder för att under vilken tid som helst reglera dels den totala tillåtna fångstmängden och fiskeansträngningen och dels fördel-

ningen av dessa fångstmängder och fiskeansträngningar mellan de avtalsslutande parterna.

6 Enligt artikel 8 i konventionen är konventionsstaterna förpliktade att tillämpa sådana rekommendationer, om de antagits med minst två tredjedelars majoritet av de delegationer som var närvarande och deltog i omröstningen, dock med förbehåll för varje konventionsstats rätt att inom föreskriven tid frigöra sig från rekommendationen.

7 Med tillämpning av artikel 7 g och h utfärdade kommissionen en rekommendation angående fisket av tunga och rödspätta i de vatten som konventionen omfattar. Rekommendationen blev bindande i november 1974 enligt den nämnda artikel 8, och innehåller dels fastställande av totala fångstkvoter för 1975 och fördelning av dessa mellan konventionsstaterna och dels ett förbud mot fiske från fartyg över ett visst tonnage och viss motorstyrka inom en "kustzon" på 12 nautiska mil.

8 De fiskare som är åtalade i målen vid de nationella domstolarna anklagas för att ha brutit mot den nederländska lagen som antagits för genomförandet av rekommendationen och som för vissa perioder förbjuder

— antingen landning av mer än en viss mängd tunga, med fartyg med vissa registreringsnummer,

— eller fiske efter tunga eller rödspätta inom den ovannämnda 12-milsgränsen, från fartyg som överskrider ett visst tonnage och en viss motorstyrka.

9 I de tre första frågorna vill de nationella domstolarna att domstolen i huvudsak skall avgöra följande:

— På det internationella planet, om behörigheten att göra åtaganden som de ovan beskrivna endast tillkommer gemenskapen.

— På gemenskapsplanet, om nationella bestämmelser som de som antagits av Nederländerna - och som i fortsättningen betecknas som "fastställande av fångstkvoter" - är förenliga med gemenskapsrätten, med beaktande av antingen fördelningen av behörighet mellan gemenskapen och dess medlemsstater, eller av förbudet mot att äventyra syftet med eller funktionen hos gemenskapsregleringen av fisket, eller

också av förbudet mot åtgärder med verkan som motsvarar kvantitativa restriktioner i handeln mellan medlemsstaterna.

10 I den fjärde frågan vill domstolarna veta om artiklarna 30, 31 och 34 i fördraget, där det ovannämnda förbudet förekommer, är direkt tillämpliga i medlemsstaterna.

11 De olika frågorna behandlas i ovannämnd ordning.

I - Gemenskapens och medlemsstaternas respektive externa behörighet

12 De nationella domstolarnas andra fråga berör "behörigheten att sluta avtal".

13 Det bör dock preciseras att de omtvistade nationella åtgärderna har antagits i syfte att verkställa förpliktelser som följer av en bindande rekommendation från fiskerikommissionen, alltså en rättsakt som utfärdats av ett internationellt organ.

14 Frågan bör därför förstås som att den berör gemenskapens och medlemsstaternas behörighet att, när det gäller fastställande av fångstkvoter, medverka vid utarbetandet av ett sådant organs bestämmelser och göra internationella åtaganden inom en sådan ram.

15 1) För att kunna ge de nationella domstolarna ett svar måste man först undersöka om gemenskapen är behörig att göra sådana internationella åtaganden.

16 Eftersom det inte finns några särskilda bestämmelser i fördraget som ger gemenskapen rätt att göra internationella åtaganden inom området för bevarande av de biologiska resurserna i havet, får man gå till det allmänna gemenskapsrättsliga systemet beträffande gemenskapens yttre förbindelser.

17 I artikel 210 föreskrivs att "gemenskapen skall vara en juridisk person".

18 Denna bestämmelse, som inleder den sjätte delen i fördraget vilken innehåller "allmänna bestämmelser och slutbestämmelser", innebär att gemenskapen i sina yttre förbindelser kan göra internationella åtaganden beträffande samtliga de mål som anges i fördragets första del, som den sjätte delen är en förlängning av.

19 För att i ett bestämt fall avgöra om gemenskapen är behörig att göra internationella åtaganden, måste man beakta det gemenskapsrättsliga systemet, liksom de materiella bestämmelserna i detta.

20 En sådan behörighet är inte enbart följden av en uttrycklig tilldelning i fördraget, utan kan även implicit följa av andra bestämmelser i fördraget, av anslutningsakten och av rättsakter som antagits av gemenskapens institutioner inom ramen för dessa bestämmelser.

21 I artikel 3 d nämns införandet av en gemensam politik på jordbruksområdet särskilt bland gemenskapens mål.

22 Enligt bestämmelserna i artikel 38.3 och i bilaga II till fördraget, omfattas fiskeriprodukter av bestämmelserna i artikel 39–46 om jordbruket.

23 I artikel 39 anges bland målen för den gemensamma jordbrukspolitiken tryggandet av en rationell utveckling av produktionen och tryggandet av försörjningen.

24 Enligt de samlade bestämmelserna i artikel 40.1–40.3 skall gemenskapen senast vid övergångstidens utgång ha upprättat en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna, vilken kan omfatta alla de åtgärder som behövs för att uppnå de mål som anges i artikel 39.

25 I detta syfte ges rådet genom artikel 43.2 befogenhet och skyldighet att utfärda förordningar eller direktiv eller fatta beslut.

26 Rådet har i enlighet med bland annat artikel 43 i fördraget antagit de ovan nämnda förordningarna (EEG) nr 2141/71 och (EEG) nr 2142/70.

27 Som framgår av artikel 1 i förordning (EEG) nr 2141/70 är ett av målen med den gemensamma strukturpolitik som fastställs i förordningen att "uppmuntra en rationell användning av de biologiska resurserna i havet och de inre vattnen".

28 I enlighet med det fjärde stycket i ingressen, beaktandemeningen oräknad, till förordningen enligt vilket "det måste vara möjligt för gemenskapen att besluta om åtgärder för att trygga fiskbeståndet i de ifrågavarande vattnen", – ett intresse som även nämns i näst sista stycket i ingressen till förordning (EEG) nr 2142/70 – får rådet, "när det finns risk för överfiske i någon medlemsstat av vissa bestämda fiskbestånd i de havsområden som avses i artikel 2" – dvs. de havsområden som lyder under deras suveränitet eller

ligger under deras jurisdiktion –, "besluta om sådana åtgärder som är nödvändiga för att bevara fiskbestånden".

29 I artikel 102 i anslutningsakten föreskrivs slutligen att rådet senast från och med det sjätte året efter anslutningen skall "bestämma villkoren för fisket i syfte att trygga skyddet av havsbotten och bevarandet av de biologiska resurserna i havet."

30 Av alla dessa bestämmelser sammantaget framgår att gemenskapen på det interna planet är behörig att vidta alla åtgärder för att bevara de biologiska resurserna i havet, däribland att fastställa fångstkvoter och fördela dessa mellan medlemsstaterna.

31 Även om artikel 5 i förordning (EEG) nr 2141/70 endast är tillämplig på ett geografiskt begränsat fiskeområde, framgår det av artikel 102 i anslutningsakten, av artikel 1 i den nämnda förordningen och för övrigt av sakens själva natur att gemenskapens sakliga lagstiftningskompetens – i den mån en motsvarande behörighet folkrättsligt tillkommer medlemsstaterna – även omfattar fiske på öppet hav.

32 Bevarandet av de biologiska resurserna i havet kan endast tryggas på ett säkert och rättvist sätt genom en reglering som är bindande för alla berörda stater, även icke medlemsstater.

33 Under dessa förhållanden framgår det av själva de förpliktelser och befogenheter som gemenskapsrätten internt tilldelat gemenskapens institutioner, att gemenskapen är behörig att göra internationella åtaganden för att bevara de biologiska resurserna i havet.

34 2) Då gemenskapens behörighet i detta fall sålunda är fastställd, skall vidare undersökas om gemenskapsinstitutionerna faktiskt har tagit på sig de uppgifter och förpliktelser som följer av konventionen och de beslut som fattats inom ramen för den.

35 I detta sammanhang kan å ena sidan konstateras att inget slutgiltigt har gjorts inom ramen för själva konventionen, som slöts under en tid då gemenskapen ännu inte fastställt några reglerande beslut beträffande sektorn för havsfiske.

36 En eventuell anpassning av den beslutsmekanism som införts av konventionen kräver, förutom handlande av gemenskapen själv och dess medlemsstater, förhandlingar med de övriga avtalsslutande parterna.

37 Å andra sidan har de rättsakter som satts i kraft inom gemenskapen endast givit gemenskapsinstitutionerna möjlighet att vidta åtgärder som motsvarar de som de berörda medlemsstaterna har åtagit sig att vidta - och även har vidtagit - inom ramen för konventionen. Institutionerna har dock hittills inte använt sig av denna möjlighet.

38 Detta förhållande ligger till grund för artikel 102 i anslutningsakten, där problemet med skydd för havsbotten och bevarandet av de biologiska resurserna i havet tas upp i perspektivet av en helhetslösning, med deltagande från de nya medlemsstaterna, vilka på grund av sitt geografiska läge har ett stort intresse i fiskerisektorn.

39 Eftersom gemenskapen ännu inte till fullo utövat sina befogenheter inom området, blir under dessa förhållanden svaret på de ställda frågorna följande. Vid den tidpunkt då de händelser inträffade som de nationella domstolarna har att bedöma, hade medlemsstaterna befogenhet att inom ramen för Nordostatlantiska fiskerikonventionen göra åtaganden beträffande bevarandet av de biologiska resurserna i havet, och hade alltså rätt att trygga tillämpningen av dessa åtaganden inom sin jurisdiktion.

40 Det bör dock framhållas dels att denna medlemsstaternas befogenhet endast var av övergående art, och dels att de berörda medlemsstaterna numera är bundna av gemenskapsrättsliga förpliktelser i de förhandlingar de för inom ramen för konventionen och andra jämförbara avtal.

41 När det gäller den övergående arten av den ovannämnda befogenheten framgår det av ovanstående överväganden att denna upphör "senast från och med det sjätte året efter anslutningen", då rådet enligt de förpliktelser det har genom artikel 102 i anslutningsakten, skall ha antagit bestämmelser som syftar till att bevara resurserna i havet.

42 Bland de förpliktelser som nu binder de berörda medlemsstaterna skall det först understrykas att medlemsstaterna, enligt artikel 5 i fördraget, skall "vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner" och "underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs".

43 I artikel 116 i fördraget föreskrivs att "inom ramen för internationella organisationer av ekonomisk karaktär får medlemsstaterna efter övergångstidens utgång endast uppträda gemensamt i alla frågor av särskilt intresse för

den gemensamma marknaden" och att kommissionen i detta syfte skall lägga fram förslag till rådet, vilket skall besluta om dessa förslag.

44 Det följer av allt det ovanstående att de medlemsstater som deltar i konventionen och i andra liknande avtal numera inte bara är förpliktade att inte göra några sådana åtaganden inom ramen för dessa konventioner, som skulle kunna hindra gemenskapen i utövandet av det uppdrag den har enligt artikel 102 i anslutningsakten. De är också förpliktade att handla gemensamt inom fiskerikommissionen.

45 Därav följer dessutom att så snart gemenskapsinstitutionerna har inlett det förfarande som syftar till att genomföra bestämmelserna i ovannämnda artikel 102, och senast inom den tidsfrist som där föreskrivs, skall institutionerna och medlemsstaterna använda alla rättsliga och politiska medel de förfogar över för att trygga gemenskapens deltagande i konventionen och andra liknande avtal.

II - Medlemsstaternas interna behörighet att fastställa fångstkvoter

46 När det gäller frågan om sådana åtgärder som de som vidtagits av Nederländerna är oförenliga med gemenskapsbestämmelserna, måste man undersöka dels om de äventyrar syftet med eller funktionen hos det system som införts genom förordningarna (EEG) nr 2141/70 och (EEG) nr 2142/70, och dels om de utgör en åtgärd med verkan som motsvarar kvantitativa restriktioner i handeln inom gemenskapen.

47 1) Beträffande den första av dessa frågor skall först erinras om, att i de nämnda förordningarna, liksom i artikel 102 i anslutningsakten, föreskrivs att jämförbara åtgärder skall vidtas.

48 Rådet har dessutom uttryckligen, genom sin förordning (EEG) nr 811/76, som antogs efter det att dessa mål väckts, givit medlemsstaterna rätt att "begränsa sina fiskeflottors fångster", utan att för den skull ändra reglerna om strukturpolitiken och organisationen av marknaderna, som fastställs genom förordningarna (EEG) nr 2141/70 och (EEG) nr 2142/70.

49 De åtgärder som syftar till att begränsa fångsterna och möjligheterna att vidta sådana åtgärder utgör alltså en integrerad del av det helhetssystem som införts genom de nämnda förordningarna.

50 Även om dessa åtgärder kan påverka funktionen i andra delar av systemet, och då särskilt prissättningen, kan denna påverkan, som ända från början accepterats i gemenskapsregleringen, inte jämföras med de störande effekter i strid mot gemenskapsrätten, vilka orsakas av nationella åtgärder som är ovidkommande för syftet med en gemenskapsregel.

51 Icke desto mindre innebär den gemensamma organisationen av marknaden en förpliktelse för medlemsstaterna att se till att begränsningen av fångster genomförs på så sätt, att det i minsta möjliga mån påverkar den organisationens funktion.

52 Svaret till de nationella domstolarna blir alltså följande. En medlemsstat äventyrar inte syftet med eller funktionen hos det system som införts genom förordningarna (EEG) nr 2141/70 och (EEG) nr 2142/70 genom att vidta åtgärder som begränsar fisket, i syfte att bevara resurserna i havet.

53 2) När det slutligen gäller frågan om åtgärder som de som vidtagits av Nederländerna är förbjudna i egenskap av åtgärder med verkan som motsvarar kvantitativa restriktioner, finns i bestämmelserna i förordning (EEG) nr 2142/70 inte något uttryckligt sådant förbud när det gäller handeln inom gemenskapen.

54 Det följer dock av de sammantagna bestämmelserna i artikel 38–46 och artikel 8.7 i fördraget att detta förbud senast från övergångsperioden slut omedelbart följer av fördragets bestämmelser, vilket för övrigt understryks i tjugonde stycket i ingressen, beaktandemeningen oräknad, till förordning (EEG) nr 2142/70.

55 En nationell reglering som den som är föremål för de föreliggande tvisterna å ena sidan, och det förbud som uttrycks i artikel 30 och följande i fördraget å andra sidan, berör olika stadier i det ekonomiska kretsloppet, nämligen produktion respektive saluföring.

56 Svaret på frågan om en åtgärd som syftar till att begränsa jordbruksproduktionen hindrar handeln mellan medlemsstaterna beror på det helhetssystem som införts genom den grundläggande gemenskapsregleringen i den berörda sektorn och syftet med denna reglering.

57 I detta sammanhang bör man även beakta arten av och villkoren för "produktion" av produkten i fråga, i detta fall fisk.

58 Åtgärder som syftar till att bevara resurserna i havet genom fastställande av fångstkvoter och begränsningar av fiskeansträngningen, vilket på kort sikt hindrar "produktionen", syftar just till att undvika att denna "produktion" minskar på ett sätt som allvarligt skulle äventyra tillgången för konsumenterna.

59 Det faktum att åtgärderna på kort sikt minskar de kvantiteter som medlemsstaterna kan handla med sinsemellan, kan alltså inte medföra att åtgärderna är förbjudna enligt fördraget, eftersom den avgörande faktorn är att åtgärderna på lång sikt är nödvändiga för att trygga en maximal och konstant avkastning av fisket.

60 Svaret till Arrondissementsrechtbanken i Zwolle och i Alkmaar blir alltså följande. De nationella åtgärder som begränsar fisket i syfte att bevara resurserna i havet, utgör inte åtgärder med verkan som motsvarar kvantitativa restriktioner i handeln inom gemenskapen, vilka är förbjudna enligt artikel 30 och följande i fördraget.

61 Den fjärde frågan är därmed överflödig.

Rättegångskostnader

62/63 De kostnader som har förorsakats de brittiska, danska, italienska och nederländska regeringarna samt Europeiska gemenskapernas råd och kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid de nationella domstolarna utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på de nationella domstolarna att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

- angående de frågor som genom domar av den 24 december 1975 och av den 2 januari 1976 förts vidare av Arrondissementsrechtbanken i Zwolle och i Alkmaar - följande dom:

1) **Vid den tidpunkt då de händelser inträffade som de nationella domstolarna har att bedöma, hade medlemsstaterna befogenhet att inom ramen för Nordostatlantiska fiskerikonventionen göra åtaganden beträffande bevarandet av de biologiska resurserna i havet, och hade alltså rätt att trygga tillämpningen av dessa åtaganden inom sin jurisdiktion.**

2) **En medlemsstat äventyrar inte syftet med eller funktionen hos det system som införts genom förordningarna (EEG) nr 2141/70 och (EEG) nr 2142/70 genom att vidta åtgärder som begränsar fisket, i syfte att bevara resurserna i havet.**

3) **Sådana åtgärder utgör inte åtgärder med verkan som motsvarar kvantitativa restriktioner i handeln inom gemenskapen, vilka är förbjudna enligt artikel 30 och följande i fördraget.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Capotorti

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 juli 1976.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

R. Lecourt
Ordförande