In der Rechtssache 88/77

betreffend das dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom District Court für den Gerichtsbezirk von Cork City (Irland) in dem vor diesem Gericht anhängigen Strafverfahren

FISCHEREIMINISTER

gegen

C. A. SCHONENBERG, PETER STAM, NICO DE NIET, ARIE HOFLAND, J. V. RIJN, J. M. PLUG, HUIBERIUS R. PLUG, J. M. BAL, C. ZWAN UND PETER C. HAASNOOT, Kapitäne von niederländischen Trawlern,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 7 EWG-Vertrag, der Artikel 2 und 4 der Verordnung Nr. 101/76 des Rates vom 19. Januar über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft sowie der Artikel 100 bis 103 der sogenannten Beitrittsakte vom 22. Januar im Hinblick auf zwei Verordnungen des irischen Fischereiministers vom 16. Februar 1977, die die Seefischerei betreffen (Sea Fisheries [Conservation and Rational Exploitation] Orders 1977),

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Durch Section 35 des Fisheries (Amendment) Act 1962 wurden dem Fischerei-

minister in Irland gewisse Befugnisse auf dem Gebiet der Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände erteilt. Diese Bestimmung sieht insbesondere folgendes vor:

„Der Minister kann durch Verordnung Maßnahmen vorschreiben und ergreifen, die er für die Erhaltung der Fischbestände und die rationelle Ausübung des Fischfangs für angemessen erachtet, wenn er dies mit Rücksicht auf internationale Abkommen, an denen der Staat beteiligt ist, für erforderlich hält."

Zuwiderhandlungen gegen eine solche Ministerialverordnung können mit Geldstrafe bis zum Höchstbetrag von 100 £ bestraft werden. Auf eine solche Zuwiderhandlung sind die Vorschriften des Kapitals IV des Teils XIII des Fisheries (Consolidation) Act 1959 anwendbar. Die gesetzliche Folge einer Verurteilung ist die Einziehung von Fanggerät und Fisch.

Aufgrund dieser Ermächtigung erließ der irische Fischereiminister zwei Verordnungen mit Datum vom 16. Februar 1977.

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

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

Diese Verordnungen traten am 10. April 1977 in Kraft.

Am 29. April 1977 fischten zehn in den Niederlanden registrierte Trawler, die sämtlich die durch die irischen Verordnungen zugelassenen Ausmaße und auch die zugelassene Maschinenstärke überschreiten, zwischen 25 und 28 Meilen vor der irischen Küste genau südlich von dem Old Head of Kinsale in einer von einem Lazarettschiff begleiteten Gruppe. Zum Zeitpunkt der Entdekkung befanden sie sich zwischen 40 und 45 Meilen innerhalb des vorbehaltenen Gebietes. Einer der holländischen Trawler, die VL 89 Monica, deren Kapitän C. A. Schonenberg war, wurde von einer Entergruppe eines Irish Naval Sea Fisheries Protection-Schiffes geentert, beschlagnahmt und nach Cork Harbour verbracht. Daraufhin fuhren die anderen neun Boote ebenfalls nach Cork. Die Kapitäne wurden verhaftet, die Boote und ihre Mannschaften festgehalten.

Am 2. Mai 1977 wurden die Kapitäne der fraglichen zehn Trawler vor dem District Court Cork beschuldigt, in das von den Verordnungen vom 16. Februar 1977 vorbehaltene Gebiet eingefahren zu sein, dort gefischt zu haben, Fisch an Bord gehabt zu haben und das Fanggerät nicht verstaut gehalten zu haben.

Da die Angeklagten vortrugen, die irischen Verordnungen seien mit mehreren Vorschriften des Gemeinschaftsrechts über die Fischerei unvereinbar, setzte der District Court für den Gerichtsbezirk von Cork City mit Beschluß vom 7. Juli 1977 das Verfahren aus, bis der Gerichtshof über die folgenden Fragen vorab entschieden haben wird:

„a) Verbietet es das Gemeinschaftsrecht, insbesondere Artikel 7 des Vertrages von Rom oder Artikel 2 der Ratsverordnung Nr. 101/76, entweder direkt oder in Verbin-

dung mit Artikel 100 und 101 des Beitrittsvertrages, daß Irland Maßnahmen ergreift, wie sie die Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) Order 1977 (Statutory Instrument Nr. 38/77) und/oder die Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) (Nr. 2) Order 1977 (S.I. Nr. 39/77) vorsieht?

b) Verbietet es das Gemeinschaftsrecht, insbesondere Artikel 102 und Artikel 103 des Beitrittsvertrages, entweder direkt oder in Verbindung mit Artikel 4 der Ratsverordnung (EWG) Nr. 101/76, daß Irland Maßnahmen ergreift, wie sie die Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) Order 1977 (S.I. Nr. 38/77 und/oder die Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) (Nr. 2) Order 1977 (S.I. Nr. 39/77) vorsieht?

c) Widerspräche es dem Gemeinschaftsrecht, wenn dieses Gericht die Angeklagten wegen der in Anlage II aufgeführten Anklagepunkte verurteilen würde?"

Der Beschluß des District Court Cork ist am 12. Juli 1977 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 26. August 1977, die Regierung des Königreichs der Niederlande am 26. September, die Regierung der Französischen Republik am 3. Oktober, C. A. Schonenberg und die übrigen Angeklagten im Ausgangsverfahren ebenfalls am 3. Oktober und der irische Fischereiminister am 12. Oktober 1977 schriftliche Erklärungen abgegeben.

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

Die Regierung der Französischen Republik und die Regierung des Königreichs der Niederlande haben jedoch vor der Sitzung auf Ersuchen des Gerichtshofes Angaben über die Auswirkungen der irischen Verordnungen auf die Fischwirtschaft Frankreichs bzw. der Niederlande gemacht.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Der *irische Fischereiminister,* Strafverfolgungsbehörde im Ausgangsverfahren, weist zunächst darauf hin, daß die in der vorliegenden Rechtssache aufgeworfenen Rechtsfragen denen in der Rechtssache 61/77 (Kommission/Irland), die ebenfalls vor dem Gerichtshof anhängig sei, weitgehend entsprächen, und trägt vor, dem Verteidigungsvorbringen der Angeklagten im Ausgangsverfahren könne in keiner Hinsicht gefolgt werden.

a) Das Vorbringen, nach Artikel 100 und 101 der Beitrittsakte habe Irland keinerlei Hoheitsgewalt über die Meeresgewässer, die außerhalb der Grenzen von sechs bzw. zwölf Meilen, jedoch innerhalb der kürzlich eingeführten 200-Meilen-Grenze lägen, sei vollkommen unhaltbar.

Die Artikel 100 und 101 der Beitrittsakte, die die Mitgliedstaaten ermächtigten, in den ihrer Souveränität oder ihrer Hoheitsgewalt unterliegenden Gewässern innerhalb einer Zone von sechs oder, in bestimmten Fällen, zwölf Seemeilen die Ausübung des Fischfangs zu beschränken, besagten nicht, daß der Souveränität oder Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten nur die Gewässer innerhalb der Grenze von sechs bzw. zwölf Seemeilen unterlägen.

Aus dem Wortlaut des Artikels 100 der Beitrittsakte („abweichend von Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2141/70") ergebe sich klar, daß es sich dabei um

eine beschränkte Ausnahme von Vorschriften handele, die im Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung offensichtlich auf sämtliche damals der Hoheitsgewalt der ursprünglichen Mitgliedstaaten unterliegenden Gewässer Anwendung gefunden hätten. Offenkundig habe die in den Artikeln 100 bis 101 enthaltene Grenze von sechs bzw. zwölf Seemeilen, die in keiner anderen Vorschrift des Gemeinschaftsrechts enthalten sei, mit der Ausdehnung der der Souveränität oder der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterliegenden Gewässer nichts zu tun.

Irland habe in Übereinstimmung mit der vom Rat bei seiner Sitzung in Den Haag am 30. Oktober 1976 gefaßten, am 3. November förmlich angenommenen Entschließung seine ausschließliche Fischereizone mit Wirkung vom 1. Januar 1977 durch die Maritime Jurisdiction (Exclusive Fishery Limits) Order 1976 vom 22. September 1976 auf 200 Seemeilen, ausgehend von der Basislinie, ausgedehnt. In mehreren im Jahre 1977 erlassenen Verordnungen habe der Rat die Maßnahmen voll berücksichtigt, die die Mitgliedstaaten zur Ausdehnung ihrer Fischereizonen ergriffen hätten. In der Rechtssache 61/77 habe weder die Kommission noch die Regierung des Königreichs der Niederlande vorgetragen, daß die Mitgliedstaaten, insbesondere Irland, nach dem Gemeinschaftsrecht keine Hoheitsgewalt über die Meeresgewässer innerhalb der 200-Meilen-Grenze hätten. Auch der Gerichtshof habe in seinem Beschluß vom 22. Mai 1977 im Verfahren der einstweiligen Anordnung in der Rechtssache 61/77 die „Ausweitung der ausschließlichen Fischereizonen" anerkannt.

b) Entgegen dem Vorbringen der Angeklagten im Ausgangsverfahren hätten die Artikel 102 und 103 der Beitrittsakte Irland ermächtigt, Maßnahmen der im vorliegenden Fall einschlägigen Art zur Erhaltung der Fischbestände zu treffen.

Das Recht eines Mitgliedstaats, in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht angemessene Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, sei von den Gemeinschaftsorganen wiederholt anerkannt worden, insbesondere von der Kommission in der Rechtssache 61/77 und vom Rat in den Begründungserwägungen zur Verordnung Nr. 350/77 vom 18. Februar 1977 zur Festlegung bestimmter Übergangsmaßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände (ABl. L. 48, S. 28).

Artikel 4 der Verordnung Nr. 101/76 habe den gleichen Wortlaut wie Artikel 5 der Verordnung Nr. 2141/70 des Rates vom 20. Oktober 1970 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft (ABl. L 236, S. 1). In seinem Urteil vom 4. Juli 1976 (verbundene Rechtssachen 3, 4 und 6/76, Kramer, Slg. 1976, 1279) habe der Gerichtshof für Recht erkannt, daß „ein Mitgliedstaat, der Maßnahmen zur Beschränkung der Fischereitätigkeit mit dem Ziel der Erhaltung der Meeresschätze trifft, ... die Zielsetzungen oder das Funktionieren des durch die Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70 errichteten Systems [nicht gefährdet]".

Die Befugnis der Mitgliedstaaten, angemessene Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, könne nicht zweifelhaft sein; diese Befugnis stehe ihnen zumindest bis zu dem Zeitpunkt zu, in dem das in den Artikeln 102 und 103 der Beitrittsakte vorgesehene Verfahren eingeleitet werde.

c) Zum Vorwurf der Diskriminierung müsse folgendes erwogen werden: Die Dringlichkeit und die Notwendigkeit angemessener Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände sei allgemein anerkannt; bis zum Erlaß einer Gemeinschaftsregelung stehe die Befugnis zur Einführung solcher Maßnahmen den Mitgliedstaaten zu; alle diese Maßnahmen würden notwendigerweise auf verschiedene Mitgliedstaaten verschiedene Auswirkungen haben; da die irischen Maßnahmen echte Erhaltungsmaßnahmen seien, könne ihre Wirksamkeit nicht nur deswegen in Frage gestellt wer-

den, weil sie einige Mitgliedstaaten härter träfen als andere; die irischen Maßnahmen seien weder der Form noch dem Inhalt nach diskriminierend; der Umstand, daß sie die niederländische Fischwirtschaft in gewisser Weise härter träfen, ergebe sich nicht aus irgendeinem diskriminierenden Inhalt, sondern aus dem Umstand, daß die erhaltende Wirkung dieser Maßnahmen selbst sich in höherem Maße auf die Fischereiflotte auswirke, die in den irischen Gewässern die größten Mengen Fisch fange.

Die Frage der Gültigkeit der irischen Maßnahmen müsse unter Berücksichtigung der schwierigen Lage untersucht werden, die ihren Erlaß und ihr Inkrafttreten gerechtfertigt habe und die noch zu der Zeit bestanden habe, zu der sich die Ereignisse zugetragen hätten, die Gegenstand des Ausgangsverfahrens seien. Die dringende Notwendigkeit von Erhaltungsmaßnahmen und die Rechte der Mitgliedstaaten seien von der Kommission in den Verordnungsentwürfen anerkannt worden, die dem Rat am 3. Dezember 1976 sowie am 14. Januar und am 11. März 1977 unterbreitet worden seien. Da auf Gemeinschaftsebene trotz des Drängens der irischen Behörden keine Erhaltungsmaßnahmen hätten getroffen werden können, habe sich der irische Fischereiminister der Notwendigkeit gegenübergesehen, in kurzer Zeit echte Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, die binnen kurzem zu einer Beschränkung der Fischereitätigkeit führen, kurzfristiger Anwendung fähig sind und von einer zugegebenermaßen kleinen Schutzflotte wirksam durchgesetzt werden können. Die gewählten Maßnahmen seien ihrer Art nach auf den von der Kommission am 14. Januar 1977 unterbreiteten Verordnungsentwurf gestützt. Da die irische Regierung befürchtet habe, daß eine Grenze von 85 Fuß einen Teil der herkömmlichen Seefischerei unangemessen hart treffen könnte, habe sie diese Grenze auf 33 m (ungefähr 110 Fuß) ausgedehnt, um die Auswirkungen der Maßnahme zu verringern. Natürlich sei es unabdingbar gewesen, das Anwendungsgebiet der Maßnahme auf das Gebiet außerhalb der alten 12-Meilen-Grenze auszudehnen. Die Verordnungen vom 16. Februar 1977, die erst im April 1977 in Kraft getreten seien, seien echte, wirkliche und vernünftige Erhaltungsmaßnahmen.

Sie widersprächen Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76 nicht.

Dieser Artikel finde auf die irischen Maßnahmen keine Anwendung: Es wirke sich nur auf die zur Zeit des Erlasses der Verordnung der Souveränität oder der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterliegenden Meeresgewässer aus und beziehe sich nicht auf Gewässer, die erst später unter die Souveränität oder die Hoheitsgewalt Irlands gefallen seien.

Im übrigen räumten die Maßnahmen, da sie echte Erhaltungsmaßnahmen seien, jedenfalls allen Gemeinschaftsschiffen gleichen Zugang ein. Da die irische Regierung berechtigt gewesen sei, Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, und da Beschränkungen der Schiffsgröße die angemessene, wenn nicht die einzige mögliche Art des Vorgehens gewesen sei, könne ein einzelner Schiffseigner oder auch ein bestimmter Mitgliedstaat nicht vortragen, diese Maßnahmen seien diskriminierend, nur weil sie ihn schon ihrer Natur nach beträfen.

Das Merkmal der Größe der Fischereifahrzeuge sei seiner Art nach objektiv und bereits im Rahmen des Übereinkommens über die Fischerei im Nordostatlantik und in den Vorschlägen der Kommission selbst verwendet worden.

Die von der Kommission zur Feststellung der diskriminierenden Natur der irischen Verordnung angewandten statistischen Untersuchungen seien ohne rechtliche Grundlage. Erhaltungsmaßnahmen, die genau die gleichen Auswirkungen auf alle Mitgliedstaaten hätten, dürften sich kaum finden lassen. Alle denkbaren Maßnahmen müßten auf die Fischereiflotten verschiedener Mitglied-

staaten unterschiedliche Auswirkungen haben. Erhaltungsmaßnahmen, die sich auf ein bestimmtes Gewässer bezögen, würden die am härtesten treffen, die dieses Gewässer am meisten benutzten.

Es werde nicht bestritten, daß die niederländische Fischereiflotte, insbesondere die Trawlerflotte, die herkömmlich in irischen Gewässern gefischt habe, seit 1975 wesentlich verkleinert worden sei. Dieser Umstand gebe im Gegenteil für die Zukunft noch zu größeren Bedenken im Hinblick auf die Erhaltung der Fischbestände in den irischen Gewässern Anlaß, insbesondere wegen der vorhersehbaren Verlagerung der Fischereitätigkeit und wegen der stärkeren Konzentration auf größere Schiffe. Die irischen Maßnahmen enthielten keine Diskriminierung niederländischer Schiffe als solcher; die Entwicklung der niederländischen Fischwirtschaft in den letzten zwei Jahren habe Erhaltungsmaßnahmen in verstärktem Umfang notwendig und diesen Wirtschaftszweig gegenüber ernsthaften Erhaltungsmaßnahmen besonders anfällig gemacht.

d) Die gestellten Fragen seien wie folgt zu beantworten:

1. Weder Artikel 7 des Vertrages von Rom noch Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 101/76 des Rates, sei es direkt oder in Verbindung mit den Artikeln 100 und 101 der Beitrittsakte, noch sonstiges Gemeinschaftsrecht verboten es Irland zu irgendeiner für das derzeit vor dem District Court, Cork City, anhängige Verfahren einschlägigen Zeit, Maßnahmen zu ergreifen, wie sie die Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) Order 1977 (S.I. Nr. 38/77) und/oder die Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) (Nr. 2) Order 1977 (S.I. Nr. 39/77) vorsehen.
2. Weder Artikel 102 und 103 der Beitrittsakte, sei es direkt oder in Verbindung mit Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 101/76 des Rates, noch sonstiges Gemeinschaftsrecht verboten es Irland zu irgendeiner für das derzeit vor dem District Court, Cork City, anhängige Verfahren einschlägigen Zeit, Maßnahmen zu ergreifen, wie sie die bereits erwähnten irischen Verordnungen vorsehen.
3. In Anbetracht der in den beiden vorhergehenden Nummern vorgeschlagenen Antworten ist eine Vorabentscheidung des Gerichtshofes über die in Punkt 7 Buchstabe c des Vorlagebeschlusses enthaltene Frage nicht erforderlich.

C. A. Schonenberg und die übrigen Angeklagten im Ausgangsverfahren führen im wesentlichen folgendes aus:

a) Der Wesensgehalt der zweiten Frage, die aus Gründen der Logik zuerst behandelt werden müsse, beziehe sich auf das Ausmaß der den Mitgliedstaaten verbliebenen Befugnisse, Erhaltungsmaßnahmen in Fischereiangelegenheiten zu treffen, auf einem Gebiet also, für das die Zuständigkeit in gewissem Umfang auf die Organe der Gemeinschaft übertragen worden sei.

Um zu entscheiden, ob Irland nach Gemeinschaftsrecht befugt gewesen sei, Verordnungen zu erlassen, die auf die Erhaltung und rationelle Nutzung von Fischbeständen innerhalb der 200-Meilen-Fischereizone zielten, müsse man besonders die Artikel 100 bis 103 der Beitrittsakte, die Verordnungen Nrn. 100/76 und 101/76 des Rates, die Entschließung des Rates vom Oktober/November 1976, die die Ausdehnung der Fischereizonen der Mitgliedstaaten auf 200 Meilen vorgesehen habe, und die Urteile des Gerichtshofes vom 31. März 1971 (Rechtssache 22/70, Kommission/Rat, Accord européen sur les transports routiers, Slg. 1971, 263) und vom 14. Juli 1976 (verbundene Rechtssachen 3, 4 und 6/76, Kramer, Slg. 1976, 1279) in Betracht ziehen, in denen der Gerichtshof die Auswirkungen des Gemein-

schaftsrechts auf die Befugnis der Mitgliedstaaten untersucht habe, einseitige Maßnahmen auf Gebieten zu treffen, auf die Gemeinschaftsrecht Anwendung finde.

Der Sachverhalt im vorliegenden Fall liege wesentlich anders als der im Fall Kramer: Die irische Regierung habe einseitig gehandelt und keiner internationalen Verpflichtung entsprochen, sie habe sich vielmehr in Widerspruch zur Ansicht der Kommission wie auch der anderer Mitgliedstaaten gesetzt. Die irischen Maßnahmen diskriminierten zumindest verdeckt, wenn nicht offen, aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Sie beträfen ein Gebiet, das in den Artikeln 1 und 4 der Verordnung Nr. 101/76 für Gemeinschaftshandeln vorgesehen sei. Die irische Regierung habe sich, weit entfernt davon, Gemeinschaftshandeln zu ergänzen, Gemeinschaftsfunktionen angemaßt. Sie habe nicht einfach Gemeinschaftshandeln vorweggenommen, sondern entgegen der erklärten Haltung der Kommission gehandelt. Für das Handeln der irischen Regierung gebe es keine wissenschaftliche Grundlage.

Deshalb könnten die in der Rechtssache Kramer niedergelegten Grundsätze nicht ohne weiteres auf die von der irischen Regierung getroffenen Erhaltungsmaßnahmen ausgedehnt werden.

Artikel 4 der Verordnung Nr. 101/76 verbiete es den Mitgliedstaaten zumindest, dergestalt einseitig zu handeln, daß der Rat und die Kommission daran gehindert würden, ihre Aufgaben nach dieser Bestimmung zu erfüllen. Das einseitige Handeln der irischen Regierung habe die Aufgabe des Rates und der Kommission auf dreierlei Art erschwert: Es sei geeignet, den Erfolg der Gemeinschaftsbemühungen, die auf die Erarbeitung einer gemeinsamen Fischereipolitik abzielten, zu gefährden; wegen seines diskriminierenden Charakters könne es andere Mitgliedstaaten dazu veranlassen, zum Schutz ihrer eigenen Interessen Vergeltungsmaßnahmen zu treffen; es könne die Stellung der Gemeinschaft in den Verhandlungen mit Drittländern beeinträchtigen.

Mit den fraglichen einseitigen Maßnahmen habe die irische Regierung ihre Verpflichtung aus Artikel 5 des EWG-Vertrags mißachtet.

Im übrigen sorge das von der irischen Regierung angewandte Vorgehen, Fischereifahrzeuge, die eine bestimmte Länge oder eine bestimmte Maschinenstärke überschritten, völlig auszuschließen, nicht, wie es das Urteil in der Rechtssache Kramer verlange, dafür, daß die „Auswirkungen auf das Funktionieren" der gemeinsamen Organisation „auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben". Ein wissenschaftlich abgesichertes Quotensystem oder die Beachtung des in der Anlage VI zur Entschließung von Den Haag niedergelegten Verfahrens hätte die angestrebte Erhaltung mit geringerer Störung der gemeinsamen Organisation erreicht. Die irischen Maßnahmen diskriminierten große Schiffe an sich, indem sie die Größenvorteile zunichte machten. Im übrigen förderten sie aus technischen Gründen die Erhaltung in Wirklichkeit nicht.

Außerdem stellten sie Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkung dar und seien als solche durch die Artikel 30 ff. EWG-Vertrag, insbesondere durch Artikel 34, verboten. Sie müßten als „Regelung" im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes verstanden werden, „die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel mittelbar oder unmittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern".

Die Verordnung Nr. 100/76 errichte eine gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse. Einige ihrer Bestimmungen beträfen die Produktionsstufe der Fischwirtschaft. Nach den Ausführungen des Gerichtshofes in seinem Urteil vom 30. Oktober 1974 (Rechtssache 190/73, Van Haaster, Slg. 1974, 1123) seien die irischen Maßnahmen aufzuheben, da sie den von einer gemeinsa-

men Marktorganisation erfaßten innergemeinschaftlichen Handel behinderten.

Die Maßnahmen könnten auch nicht nach Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt werden. Dieser Artikel müsse unter den vorliegenden Umständen eng ausgelegt und in jedem Fall so verstanden werden, daß er nur Maßnahmen erlaube, die den innergemeinschaftlichen Handel nicht mehr belasteten, als es für die Erreichung des gewünschten Zieles unbedingt erforderlich sei. Die irischen Maßnahmen hätten die angestrebte Erhaltung mit geringerer Störung des innergemeinschaftlichen Handels erreichen können, hätten sie auf einem wissenschaftlich abgesicherten Quotensystem beruht oder wäre das in der Anlage VI zur Entschließung von Den Haag enthaltene Verfahren befolgt worden.

Das Handeln der irischen Regierung stelle deswegen einen Bruch der Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag dar, weil diese sich Gemeinschaftsfunktionen angemaßt und das Erreichen der Ziele des Vertrages erschwert habe. Dieses Handeln stehe in Widerspruch zur Verordnung Nr. 100/76 und zu den Artikeln 30 ff. des EWG-Vertrags. Es widerspreche auch Artikel 4 der Verordnung Nr. 101/76 und Artikel 5 des EWG-Vertrags. Die zweite Frage müsse somit bejaht werden.

b) Die Erhaltungsmaßnahmen der irischen Regierung widersprächen Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76.

Sie stellten inhaltlich, wenn nicht bereits in der Form, eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar und widersprächen somit unmittelbar Artikel 7 EWG-Vertrag und Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 101/76.

Die irischen Maßnahmen widersprächen auch unmittelbar Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 101/76, da sie nicht allen Fischereifahrzeugen aus den Mitgliedstaaten gleichen Zugang gewährten.

Der Gleichbehandlungsgrundsatz sei einer der grundlegenden rechtlichen Bestimmungen der Gemeinschaft. Er sei unmittelbar anwendbar; die Angehörigen aller Mitgliedstaaten könnten sich auf ihn berufen. Das Diskriminierungsverbot finde nicht nur auf formal und offenkundig diskriminierende Maßnahmen Anwendung, sondern auch auf versteckte Formen der Diskriminierung, die durch Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führten.

Wenn auch die irischen Maßnahmen nur nach der Schiffsgröße und der Maschinenstärke unterschieden, so diskriminierten sie doch der Sache nach aus Gründen der Staatsangehörigkeit; dies sei auch beabsichtigt. Das habe der neue irische Fischereiminister in einer öffentlichen Erklärung zugestanden. Der Aufbau der beiden Verordnungen sei geeignet, die Ansicht zu unterstützen, ihr Ziel sei es gewesen, jeden Fischfang in dem vorbehaltenen Gebiet zu untersagen und dann die gesamte irische Flotte von diesem Verbot auszunehmen.

Falls die Erhaltung der Fischbestände das vordringliche Anliegen der fraglichen Maßnahmen gewesen wäre, so wäre die beste Möglichkeit, diesen Anliegen ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu verwirklichen, diejenige gewesen, daß die irische Regierung ein Quotensystem eingeführt oder die Fischereiverordnung der Regelung angepaßt hätte, die in den auf dem Treffen des Rates vom 25. bis zum 27. März 1977 besprochenen Vorschlägen der Kommission vorgesehen gewesen sei. Wenn die irische Regierung ihrer eigenen Auffassung nach in dieser Erhaltungsangelegenheit als Geschäftsführer ohne Auftrag für die Gemeinschaft tätig gewesen sei, dann wäre der dafür angemessene Weg ohne Zweifel der gewesen, das System anzuwenden, das von der Kommission und von Irland selbst sowie von allen anderen Mitgliedstaaten mit einer einzigen Ausnahme unterstützt worden sei. Ein solches Vorgehen im

Wege einer Quotenregelung hätte die Erhaltung, die Irland sich zum Ziel gesetzt habe, erreicht und dabei nicht zwangsläufig zu Maßnahmen geführt, die aus Gründen der Staatsangehörigkeit diskriminierten.

Nur zwei Fischereifahrzeuge aus der gesamten irischen Flotte von 2 346 Schiffen sei der Fischfang in den in den Verordnungen erwähnten vorbehaltenen Gebieten verboten. Die Begriffe der Diskriminierung und der Staatsangehörigkeit seien auf der Grundlage sachlicher Kriterien auszulegen. Eine rein formelle Auffassung sei nicht ausreichend. Auf andere Kriterien gestützte Vorschriften könnten nämlich eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit gerade verbergen. Das sei insbesondere dann der Fall, wenn die Anwendung bestimmter Unterscheidungsmerkmale in allen Fällen oder in der großen Mehrzahl der Fälle zu dem Ergebnis führe, daß ohne objektive Rechtfertigung ausschließlich Ausländer betroffen würden.

Daß die irische Regierung im vorliegenden Falle die Schiffslänge und die Maschinenstärke als die Kriterien verwenden, von denen der Zugang zu den irischen Gewässern abhänge, stelle in Verbindung mit dem Umstand, daß nur zwei irische Schiffe möglicherweise aufgrund dieser Kriterien ausgeschlossen seien, eine tatsächliche Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar.

Selbst wenn es an einer solchen Diskriminierung in den irischen Maßnahmen fehlen sollte, so widersprächen diese doch Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 101/76, der allen Fischereifahrzeugen der Mitgliedstaaten gleichen Zugang zu den Fanggründen und zur Fischerei gewähre. Diese Bestimmung betreffe andere Arten der Diskriminierung als diejenige aus Gründen der Staatsangehörigkeit.

Die erste Frage sei somit zu bejahen.

c) Soweit die Verordnungen vom 16. Februar 1977 dem Gemeinschaftsrecht widersprächen, seien sie ohne Wirkung im irischen Recht. Eine auf sie gestützte Verurteilung durch irische Gerichte wäre somit unwirksam.

Die *Regierung der Französischen Republik* hebt hervor, die Fischereipolitik sei Gemeinschaftspolitik. Das ergebe sich aus Artikel 38 Absatz 1 EWG-Vertrag, aufgrund dessen die Gemeinschaft zunächst durch die Verordnungen Nrn. 2141/70 und 2142/70, später durch die Verordnungen Nrn. 100/76 und 101/76 eine gemeinsame Marktorganisation und eine gemeinsame Strukturpolitik für die Fischwirtschaft geschaffen habe.

a) Was insbesondere die Regelung der Ausübung des Fischfangs betreffe, so ergebe sich ihr Gemeinschaftscharakter aus Artikel 102 der Beitrittsakte, aus der Anlage I zur Entschließung von Den Haag und aus dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Kramer. Aus diesen folge zweierlei: Zum einen komme die Zuständigkeit für die Errichtung einer ständigen Regelung der Ausübung der Fischerei der Gemeinschaft als solcher zu; in den Worten der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes schließe aber die Zuständigkeit der Gemeinschaft die konkurrierende Zuständigkeit der Mitgliedstaaten aus. Zum anderen seien die allgemeinen Vorschriften über den Gemeinsamen Markt auf die Fischwirtschaft anwendbar, insbesondere Artikel 7 EWG-Vertrag, der jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbiete; dieser Grundsatz werde für die Fischerei in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 bestätigt. Der Gleichbehandlungsgrundsatz beinhalte die Verpflichtung, das Ergebnis einer Maßnahme zu berücksichtigen; zu ihrer Rechtfertigung genüge es nicht, daß sie ihrem Anschein nach nicht diskriminierend sei.

Diese Feststellung hindere auf dem Gebiet der Regelung der Fischwirtschaft nicht, die Notwendigkeit des Artenschut-

zes und der Erhaltung der Meeresschätze zu berücksichtigen, vorausgesetzt, daß im Ergebnis nicht die Fischwirtschaft eines Mitgliedstaats zum Nachteil derjenigen anderer Mitgliedstaaten begünstigt werde.

b) Was die derzeitige Lage des Gemeinschaftsrechts betreffe, die insbesondere durch die Erklärung zur Anlage VI der Entschließung von Den Haag bestimmt werde, müsse die Gültigkeit der irischen Maßnahme im wesentlichen einerseits unter dem Gesichtspunkt ihres nicht diskriminierenden Charakters und ihrer Angemessenheit im Hinblick auf das verfolgte Ziel, andererseits hinsichtlich ihren Auswirkungen auf die künftige gemeinsame Fischereipolitik überprüft werden.

— Die Erklärung zur Anlage VI der Entschließung von Den Haag sehe Erhaltungsmaßnahmen vor, die von den Migliedstaaten ausnahmsweise im Jahre 1977 ergriffen werden könnten und die nicht diskriminierend sein dürften. In ihren praktischen Auswirkungen hätten die irischen Maßnahmen unter dem Deckmantel einer formellen Gleichbehandlung diskriminierende Auswirkungen: Zahlreiche Fischer aus anderen Ländern der Gemeinschaft, die herkömmlicherweise in den von den Maßnahmen betroffenen Gewässern gefischt hätten, besäßen Fahrzeuge, welche die Ausmaße und die Maschinenstärke, die diese Maßnahmen festsetzten, überschritten; dagegen fielen die irischen Fischereifahrzeuge in ihrer übergroßen Mehrzahl in die Kategorie der Schiffe, die weiterhin dem Fischfang nachgehen könnten. Die irischen Maßnahmen seien somit offenkundig faktisch diskriminierend. Im übrigen habe der Gerichtshof in seiner einstweiligen Anordnung vom 22. Mai 1977 in der Rechtssache 61/77 ausgeführt, daß eine starke Vermutung in dieser Richtung bestehe.

— Regelungen zur Erhaltung der Fischbestände enthielten in der Mehrzahl der Fälle Maßnahmen, die sich nicht auf ein schlichtes Fangverbot beschränkten. Die Eignung der fraglichen Maßnahmen zur Erreichung des angestrebten Zieles, nämlich der Erhaltung der Bestände, sei daher zumindest fragwürdig.

— Die Gemeinschaftsregelung über die Fischwirtschaft sei derzeit Gegenstand wichtiger Verhandlungen im Rahmen der Gemeinschaft. Eine gewisse Anzahl vorläufiger Maßnahmen sei sowohl intern als auch in den Beziehungen der Gemeinschaft zu Drittländern bereits erlassen worden. Die ständige Gemeinschaftsregelung für die Fischerei müsse in Übereinkunft mit den allgemeinen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts erlassen werden.

Die irischen Maßnahmen zielten im wesentlichen darauf ab, das künftige Verhandlungsergebnis über die Gemeinschaftsregelung zu präjudizieren; sie gefährdeten damit die Verwirklichung einer Einigung innerhalb der Gemeinschaft. Im übrigen könnten sie die Mitgliedstaaten, die ihre Interessen verletzt glaubten, veranlassen, vergleichbare einseitige Maßnahmen zu ergreifen. Diesem Gedankengang sei der Gerichtshof in seinem Beschluß vom 22. Mai 1977 gefolgt.

Soweit einseitige Maßnahmen es im Ergebnis Fischereifahrzeugen eines Mitgliedstaats verböten, ihre herkömmliche Fischereitätigkeit auszuüben, sei das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation unmittelbar gefährdet.

Die *Regierung des Königreichs der Niederlande* hält einen Vergleich zwischen dem der gegenwärtigen Rechtssache zugrunde liegenden Sachverhalt und dem, der Anlaß zu dem Urteil vom 14. Juli 1976 in der Rechtssache Kramer gab, für geboten.

a) Ein erster Unterschied ergebe sich daraus, daß die Rechtssache Kramer eine Fangbeschränkung betroffen habe, die im Rahmen eines internationalen Ab-

kommens beschlossen und nicht einseitig auf nationaler Ebene erlassen worden sei. Einen zweiten Unterschied stelle der Umstand dar, daß die Organe der Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten seit dem Jahre 1975 begonnen hätten, eine Gemeinschaftspolitik zur Erhaltung der Fischbestände zu entwickeln, und daß unter diesen veränderten Umständen jede nationale Maßnahme über Fangbeschränkungen ein erheblich größeres Hindernis für die Einführung und die Entwicklung einer gemeinsamen Politik sein könne. Diese Gefahr steige in dem Maße, in dem der Zeitpunkt näherrücke, zu dem der Rat Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres nach Artikel 102 der Beitrittsakte getroffen haben müsse. Ein dritter Unterschied ergebe sich aus dem Umstand, daß nationale Maßnahmen wie die von Irland ergriffenen vernünftigerweise nicht als zum Schutz der Meeresschätze geeignet angesehen werden könnten. Entgegen Artikel 4 der Verordnung Nr. 101/76 und der Übung der internationalen Fischereiorganisationen enthielten sie keine Bestimmung der einzelnen Arten, Fanggebiete, Fangzeiten, Fangmethoden oder Fanggeräte. Biologische Erwägungen, die auf einer konkreten Bewertung der Gefahren des Überfischens für bestimmte Gebiete und bestimmte Arten beruhten, könnten vernünftigerweise nicht Grundlage für eine solche Vorschrift sein.

b) Die unbestreitbare Notwendigkeit eines angemessenen Schutzes der Fischbestände in den fraglichen Gebieten könne nicht den Erlaß jeder beliebigen fangbeschränkenden Maßnahme rechtfertigen. Selbst wenn auf diesem Gebiet neben der Zuständigkeit der Gemeinschaft noch eine nationale Zuständigkeit bestehe, müsse sie jedenfalls als auf das beschränkt gelten, was zur Erreichung des gemeinsamen Ziels, des Schutzes der Fischbestände, unbedingt erforderlich sei. Zum einen müßten die der Fischwirtschaft auferlegten Fangbeschränkungen für die Erreichung des gemeinsamen Ziels unbedingt notwendig sein, zum anderen müßten die Auswirkungen der nationalen Maßnahmen auf das Funktionieren der gemeinsamen Marktordnung auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben. Ein System von Fangbeschränkungen wie das vorliegende entspreche diesen Bedingungen offensichtlich nicht. Verschiedene andere Maßnahmen seien wahrscheinlich für den Schutz der Fischbestände und die Erreichung des genannten Ziels angemessener, ohne bestimmte Fischereifahrzeuge auf der Grundlage willkürlicher Kriterien auszuschließen. Im übrigen schadeten die irischen Maßnahmen einer rationellen Entwicklung der Fischwirtschaft, indem sie insbesondere die moderneren Trawler ausschlössen. Die Modernisierung der niederländischen Flotte sei im Hinblick darauf erfolgt, daß sie selektiv Qualitätsfisch für den menschlichen Verzehr fangen solle. Sie habe eine Steigerung der Arbeitsproduktivität möglich gemacht. Diese Entwicklung, die als Ziel auch in den Artikeln 1 und 9 der Verordnung Nr. 101/71 enthalten sei, werde durch nationale Maßnahmen der von Irland ergriffenen Art behindert.

c) Die irischen Maßnahmen verletzten auch ein Grundprinzip der Fischereipolitik der Gemeinschaft. Der gleiche Zugang aller Fischereifahrzeuge aus der Gemeinschaft zu den Fanggründen und zur Fischerei, wie ihn Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76 gewährleiste, werde beeinträchtigt. Der formal objektive Ausschluß von Schiffen, die eine bestimmte Länge oder eine bestimmte Maschinenstärke überschritten, ändere nichts an dieser Feststellung. Aus Artikel 2 Absatz 1 ergebe sich klar, daß das materielle Ergebnis der nationalen Vorschrift beurteilt werden müsse, nicht ausschließlich deren Form.

d) Wegen der Einseitigkeit der Fangbeschränkungen, ihrer Methode, die nicht aus Gründen des Schutzes der Fischbe-

stände gerechtfertigt sei, und der diskriminierenden Wirkung dieser Maßnahmen verbiete das Gemeinschaftsrecht Maßnahmen der von Irland ergriffenen Art, und zwar aus jedem dieser Gründe für sich wie aus allen zusammen.

Die *Kommission* erinnert an die besondere Lage Irlands im Hinblick auf die Seefischerei und an die auf die Fischerei anwendbaren Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, die insbesondere in den Verordnungen des Rates Nrn. 100/76 und 101/76, in den Artikeln 100 bis 103 der Beitrittsakte, in Entschließung von Den Haag vom Oktober/November 1976 sowie in der Rechtsprechung des Gerichtshofes enthalten seien, und trägt vor, nationale Maßnahmen auf dem Gebiet der Fischerei seien nur dann mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, wenn sie drei Merkmale aufwiesen: Sie dürften nicht zu unterschiedlicher Behandlung der Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten führen, sondern müßten gleichen Zugang vorsehen; sie müßten, objektiv betrachtet, wirkliche Erhaltungsmaßnahmen sein; sie müßten so angelegt sein, daß ihre Auswirkungen auf das Funktionieren der gemeinsamen Fischereipolitik der Gemeinschaft auf ein Mindestmaß beschränkt blieben. Darüber hinaus dürften die Mitgliedstaaten keine Maßnahmen treffen, auch keine Maßnahmen mit einem berechtigten Ziel, die die Politik der Gemeinschaft mehr als notwendig behinderten.

Die irischen Maßnahmen entsprächen diesen Merkmalen nicht.

a) Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 101/76 verbiete die „unterschiedliche Behandlung anderer Mitgliedstaaten", nicht nur die ausdrückliche oder offene Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Er verlange auch „gleichen Zugang zu den Fanggründen und zur Fischerei", was ebenfalls eine wesentliche Verpflichtung darstelle.
Um die tatsächlichen Auswirkungen der irischen Maßnahmen zu beurteilen, könne eine Reihe von Kriterien angewandt werden.

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

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

(1) brake horse power.

Diese Tabelle zeige die diskriminierende Art der streitbefangenen Maßnahmen deutlich.

— Als zweites sei festzustellen, ob das Verbot, das auf ein großes Gebiet des offenen Atlantiks Anwendung finde, das zum größten Teil Irland erheblich näher liege als Häfen in anderen Mitgliedstaaten, auf in anderen Mitgliedstaaten beheimatete Schiffe eine unterschiedliche Wirkung habe.

Da kleinere Schiffe praktisch weniger in der Lage seien, bei schlechtem Wetter zum Fischfang regelmäßig große Entfernungen zurückzulegen oder für längere Zeit auf See zu bleiben, hätten die irischen Maßnahmen offenkundig eine diskriminierende Wirkung, wenn diese auch nicht ohne weiteres mengenmäßig erfaßbar sei.

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

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

Hier sei die diskriminierende Wirkung noch offenkundiger.

— Als viertes sei festzustellen, welcher Teil der Gesamtfangmenge der verschiedenen nationalen Fischereiflotten von den irischen Maßnahmen betroffen sei. Offenkundig sei die Fangmenge der irischen Fischereiflotte so gut wie nicht betroffen, da nur ein oder zwei irische Schiffe die größenmäßigen Begrenzungen überschritten und zumindest eines dieser Schiffe in dem betroffenen Gebiet dem Fischfang nicht nachgehe. Auf der anderen Seite seien zahlreiche niederländische und französische Schiffe durch die irischen Maßnahmen vom Fischfang in Gebieten ausgeschlossen, in denen sie einen sehr erheblichen Anteil ihrer Gesamtfangmenge erzielten.

Aufgrund dieser vier Feststellungen ergebe sich, daß die irischen Maßnahmen den Grundsätzen des gleichen Zugangs und der Gleichbehandlung widersprächen.

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

Auf das Vorbringen, fast jede Maßnahme werde sich auf die Fischereiflotten der verschiedenen Mitgliedstaaten vermutlich unterschiedlich auswirken, sei zu entgegnen, daß nationale Maßnahmen so gefaßt werden müßten, daß sie wesentlich unterschiedliche Auswirkungen auf die verschiedenen Flotten vermieden, wenn nicht diese unterschiedlichen Auswirkungen aus Gründen der biologischen Erhaltung unbedingt erforderlich seien. Für die diskriminierenden Wirkungen der irischen Maßnahmen gebe es keine biologische Rechtfertigung.

b) Die irischen Maßnahmen verböten jeden Fischfang durch große Fischereifahrzeuge für alle Arten, selbst solche, bei denen Erhaltungsmaßnahmen nicht erforderlich seien, in einem sehr großen

Seegebiet, während des ganzen Jahres, für einen unbeschränkten Zeitraum. Sie beschränkten weder die Gesamtmenge gefangenen Fisches noch die Gesamtzahl der Fischereifahrzeuge, die Gesamtfangzeit, noch die Maschenweite, die Ausrüstung oder die eingesetzten Fanggeräte. Sie seien daher nicht selektiv. Sie beschränkten weder die Gesamtfangmenge noch den Umfang der Fischereitätigkeit in den von ihnen betroffenen Gebieten. Sie verhinderten den Fischfang weder in Laichgründen noch in Wiederbesetzungsgebieten, noch schützten sie verletztliche Gebiete vor dem Fischfang mit schädlichen Methoden.

Ohne Zweifel könnten die irischen Maßnahmen wegen ihrer diskriminierenden Auswirkungen den Gesamtfang in dem fraglichen Gebiet kurzfristig beschränken. Sie könnten jedoch nicht objektiv als Erhaltungsmaßnahmen im wahren Wortsinne betrachtet werden.

Die irischen Behörden hätten keine Schätzung darüber vorgelegt, in welchem Umfang die Fangmenge als Ergebnis der fraglichen Maßnahmen gekürzt werden solle. Die vorhandenen wissenschaftlichen Daten ließen vermuten, daß in ihren Auswirkungen so weitreichende Maßnahmen wie die irischen für die Bestände aller Arten in der irischen See weder als notwendig noch als angemessen betrachtet werden könnten.

Gewisse Empfehlungen der Kommission für die Fischerei im Nordostatlantik sowie die Vorschläge der Kommission vom 20. Dezember 1976 und vom 14. Januar 1977 enthielten freilich ebenfalls Beschränkungen der Schiffsgröße. Sie sollten jedoch nur bestimmte Gebiete schützen, in denen sich besonders verletzliche Ökosysteme befänden. Es sei überflüssig und völlig unangemessen, solche Beschränkungen für ein großes Gebiet der offenen See einzuführen.

Eine Maßnahme, die zu geringeren Fängen in einem Teil der Gemeinschaftsgewässer führe, sei vom Gesichtspunkt der Gemeinschaft aus nicht unbedingt eine wirksame Erhaltungsmaßnahme. Sie könne insbesondere einen verstärkten Fischfang in anderen Teilen der Gemeinschaftsgewässer zur Folge haben. Vom Gesichtspunkt einer vernünftigen, wissenschaftlich ausgerichteten gemeinschaftlichen Erhaltungspolitik seien die Grenzen zwischen den der Souveränität oder der Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaats unterliegenden Gewässern ohne Bedeutung; eine wissenschaftlich abgesicherte Politik müsse sich mit dem Gesamtbestand oder dem gesamten Bewirtschaftungsgebiet befassen.

Die irischen Maßnahmen bezögen sich auf ein Gebiet, das nur durch Verweisung auf Breiten- und Längengrade beschrieben sei, die in sich ohne biologische oder ökologische Bedeutung seien. Das fragliche Gebiet falle nicht mit einem Meeresgebiet zusammen, innerhalb dessen irgendwelche besonderen Fischbestände zu finden seien.

Ohne Zweifel fingen größere Schiffe größere Mengen Fisch als kleinere Schiffe. Es sei jedoch als Erhaltungsmaßnahme nicht zu rechtfertigen, großen Schiffen den Fischfang vollkommen zu verbieten, einer unbeschränkten Anzahl kleinerer Schiffe aber unbegrenzte und unkontrollierbare Fänge aller Fischarten während des gesamten Jahres zu erlauben.

Die irischen Maßnahmen seien willkürlich und weitreichend, sowohl geographisch als auch in ihren Auswirkungen auf das Funktionieren der Gemeinschaft. Sie hinderten eine große Anzahl von in der Gemeinschaft registrierten Fischereifahrzeugen daran, in einem sehr großen Meeresgebiet, in dem sie herkömmlicherweise dem Fischfang nachgingen, zu fischen.

Die irischen Maßnahmen könnten objektiv nicht als Erhaltungsmaßnahmen betrachtet werden und stimmten folglich mit dem von den Verordnungen Nrn. 100/76 und 101/76 errichteten System nicht überein, selbst wenn sie mit Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76 vereinbar sein sollten.

c) Die Anlage VI zur Entschließung von Den Haag — was im übrigen auch immer ihre rechtlichen Auswirkungen seien — enthalte keine inhaltlichen oder verfahrensmäßigen Vorschriften, die sich wesentlich von den einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts unterschieden. Es lasse sich nicht leugnen, daß diese Entschließungen, zusammengenommen, der Kommission den wichtigen Auftrag erteilten, mit Drittländern Übereinkommen über die Fischerei in Gebieten innerhalb von 200 Meilen, gerechnet von den Basislinien der Mitgliedstaaten, auszuhandeln. Irland habe diesem Auftrag zugestimmt. Ohne Mißachtung des Artikels 5 EWG-Vertrag könne Anlage VI keine nationalen Maßnahmen zulassen, die mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sind.

Die Gemeinschaft sei derzeit in Fischereiverhandlungen mit einer Reihe von Drittländern begriffen, die zu einem gewissen Maß an Gegenseitigkeit führen könnten. Maßnahmen wie die irischen verletzten Gemeinschaftsrecht, da sie diese Verhandlungen ernsthaft behinderten.

Kein Mitgliedstaat könne der Kommission die Befugnisse zum Verhandeln mit dritten Ländern entziehen, die ihr vom Rat übertragen worden seien, selbst wenn sie seiner Hoheitsgewalt unterliegende Seegebiete beträfen. Der Rat sei sich im übrigen, als er der Kommission das Verhandlungsrecht übertragen habe, darüber im klaren gewesen, daß die innergemeinschaftliche Fischereiregelung noch nicht völlig abgeschlossen sei und daß sie parallel zu der Drittländer betreffenden Regelung zustande kommen werde. Der Rat habe somit die Nachteile hingenommen, die sich im Laufe der Verhandlungen mit dritten Ländern aus dem Bestehen bestimmter nationaler Erhaltungsmaßnahmen ergeben könnten. Der Erlaß einseitiger Maßnahmen jedoch, die eine große Zahl von Fischereifahrzeugen in einem großen Seegebiet beträfen, insbesondere, wenn sie ein Mitgliedstaat treffe, dessen Souveränität oder Hoheitsgewalt ein großer Teil der Gemeinschaftssee unterliege, stelle die Glaubwürdigkeit der Gemeinschaft in Verhandlungen mit Drittländern in Frage. Die irischen Maßnahmen hätten außerordentlich störende Auswirkungen auf die Verwirklichung der Fischereipolitik der Gemeinschaft gegenüber Drittländern.

Sollten die irischen Maßnahmen als mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar betrachtet werden, so könnten andere Mitgliedstaaten einseitig ähnliche Maßnahmen ergreifen, die sich auf die gesamte der nationalen Souveränität oder Hoheitsgewalt unterliegende See erstrecken könnten. Die Gemeinschaft könne keine ernsthaften Verhandlungen mit dritten Ländern führen, wenn jeder Küstenmitgliedstaat Maßnahmen der von der irischen Regierung getroffenen Art erließe oder vermutlich erließe oder zu erlassen befugt wäre. Die Gemeinschaft könne dritten Ländern nur Zusicherungen geben, wenn jeder Mitgliedstaat rechtlich verpflichtet sei, sie einzuhalten.

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

Der Umstand, daß sich die Gemeinschaft in ihren Verhandlungen mit dritten Ländern stets das Recht vorbehalten habe, ihre innere Regelung nach ihren eigenen Bedürfnissen auszurichten, erlaube es einzelnen Mitgliedstaaten in kei-

ner Weise, einseitig ohne Zustimmung der Kommission Maßnahmen zu treffen, die so wichtig und in ihren Auswirkungen so ernst zu nehmen seien wie die irischen Maßnahmen.

d) Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76 sei kraft Artikel 189 EWG-Vertrag unmittelbar anwendbar. Einzelpersonen und Firmen könnten Rechte daraus ableiten und vor den nationalen Gerichten geltend machen. Die Verurteilung eines Angehörigen eines Mitgliedstaates nach nationalem Recht, das Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76 widerspreche, stehe sonst in Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht.

e) Die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen seien wie folgt zu beantworten:

1. Das Gemeinschaftsrecht, insbesondere Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76, verbietet es den Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, die in der Praxis zu unterschiedlicher Behandlung der Fischereiflotten der Mitgliedstaaten führen und die den Fischereiflotten der Mitgliedstaaten nicht gleichen Zugang zu den Fanggründen und zur Fischerei in allen der Souveränität oder der Hoheitsgewalt des betreffenden Mitgliedstaats unterliegenden Meeresgewässern gewähren. Eine nationale Maßnahmne widerspricht den Grundsätzen der Gleichbehandlung und des gleichen Zugangs, wenn sie sich ohne biologische Rechtfertigung auf die Fischereiflotte eines anderen betroffenen Mitgliedstaats in wesentlich höherem Maße, ihrer Natur oder dem Umfang nach, auswirkt als auf die Fischereiflotte des die Maßnahmen treffenden Mitgliedstaats.
2. Das Gemeinschaftsrecht verbietet es den Mitgliedstaaten ferner, Maßnahmen auf dem Gebiet der Fischerei zu ergreifen, die objektiv betrachtet keine im Verhältnis zu den Erfordernissen der fraglichen Bestände angemessenen und wirksamen Erhaltungsmaßnahmen sind. Eine nationale Maßnahme ist nicht allein deshalb eine Erhaltungsmaßnahme, weil sie zur Kürzung der Fischfänge führt. Eine nicht selektive Maßnahme, deren einzige Wirkung es ist, den gesamten Fang aller Fischarten durch Schiffe jenseits einer bestimmten Größe während des ganzen Jahres für unbeschränkte Zeit in einem großen Gebiet, das keinen bekannten Fischbeständen entspricht, zu untersagen, ist keine Erhaltungsmaßnahme, wenn sie nicht die Gesamtmenge gefangenen Fisches, die Gesamtzahl der Fischereifahrzeuge, die Maschenweite oder die gesamte Fangtätigkeit begrenzt.
3. Eine nationale Maßnahme auf dem Gebiet der Fischerei, die keine Erhaltungsmaßnahme ist oder über das für die Erhaltung Notwendige hinausgeht und die Gemeinschaft oder die Gemeinschaftsorgane daran hindert, Aufgaben auszuführen, die ihnen gemäß dem Gemeinschaftsrecht oder der Gemeinschaftspolitik übertragen sind, oder die das gemeinsame Handeln der Gemeinschaft im Rahmen internationaler Verhandlungen behindert, widerspricht dem Gemeinschaftsrecht. Eine nationale Maßnahme hat solche Auswirkungen, wenn sie entweder hinsichtlich des Seegebietes oder der Zahl der Schiffe oder der Zahl der Arten oder des Zeitraums, während dessen sie Anwendung findet, oder ansonsten eine solche Tragweite hat, daß sie, wäre sie wirksam, in der Praxis zu erheblichen Schwierigkeiten der Gemeinschaft bei der Durchführung ihrer Aufgaben oder bei den Verhandlungen führen würde.

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 14. Dezember 1977 haben der irische Fischereiminister, Strafverfolgungsbehörde im Ausgangs-

verfahren, vertreten durch den Chief State Solicitor Liam J. Lysaght als Bevollmächtigten — Beistand: Niall Fennelly, Barrister-at-Law, —, C. A. Schonenberg und die übrigen Angeklagten im Ausgangsverfahren, vertreten durch den Solicitor Rory Conway, die Regierung des Königreichs der Niederlande, vertreten durch den Hilfsrechtsberater beim Ministerium für auswärtige Angelegenheiten G. W. Maas Geesteranus, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater John Temple Lang, mündliche Erklärungen abgegeben und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

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

Entscheidungsgründe

1 Mit Beschluß vom 7. Juli 1977, eingegangen beim Gerichtshof am 12. Juli 1977, hat der District Court für den Gerichtsbezirk von Cork City (Irland) dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag drei Vorabentscheidungsfragen über die Auslegung des Artikels 7 des Vertrages, der Artikel 100 bis 103 der Beitrittsakte und der Artikel 2 und 4 der Verordnung Nr. 101/76 des Rates vom 19. Januar 1976 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft (ABl. L 20, S. 19) vorgelegt, die es ihm ermöglichen sollen, die Vereinbarkeit zweier Verordnungen des irischen Fischereiministers vom 16. Februar 1977 über die Seefischerei (Sea Fisheries [Conservation and Rational Exploitation] Orders 1977) mit dem Gemeinschaftsrecht zu überprüfen.

2/5 Durch diese beiden Verordnungen wurde in demjenigen Teil des ausschließlichen Fischereigebiets von Irland, der südlich 56° 30' nördlicher Breite, östlich 12° westlicher Länge und nördlich 50° 30' nördlicher Breite liegt, der Fischfang allen Fischereifahrzeugen untersagt, deren registrierte Länge 33 m und deren Maschinenstärke 1 100 b.h.p. übersteigt. Aus den Akten ergibt sich, daß am 29. April 1977 zehn in den Niederlanden registrierte Trawler, die sämtlich die von den irischen Verordnungen zugelassenen Maße und die zugelassene Maschinenstärke überschritten, dem Fischfang innerhalb der in diesen Verordnungen vorbehaltenen Zone nachgingen. Einer der niederländischen Trawler, dessen Kapitän C. A. Schonenberg war, wurde von einer Entergruppe eines Irish Naval Sea Fisheries Protection-Schiffes geentert und nach Cork Harbour gebracht, wohin ihm die übrigen neun Trawler der Gruppe folgten. Die Kapitäne der zehn niederländischen Trawler werden derzeit vor dem Dristrict Court Cork wegen Verletzung der Verordnungen vom 16. Februar 1977 verfolgt.

6/9 Da die Vereinbarkeit dieser Verordnungen mit dem Gemeinschaftsrecht bestritten wurde, hat der District Court drei Vorabentscheidungsfragen gestellt. Die erste Frage bezieht sich auf die Auslegung des Artikels 7 des EWG-Vertrags und des Artikels 2 der Verordnung Nr. 101/76 in Verbindung mit den Artikeln 100 und 101 der Beitrittsakte. Sie soll es dem nationalen Gericht erlauben, die Vereinbarkeit der irischen Verordnungen vom 16. Februar 1977 mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung zu beurteilen, die in den angeführten Vorschriften allen die Flagge eines Mitgliedstaats führenden und im Bereich der Gemeinschaft registrierten Fischereifahrzeugen gewährt wird. Die zweite Frage, die sich auf die Auslegung der Artikel 102 und 103 der Beitrittsakte und des Artikels 4 der Verordnung Nr. 101/76 bezieht, geht dahin, ob die Mitgliedstaaten zur fraglichen Zeit noch die Befugnis hatten, in den ihrer Hoheitsgewalt unterliegenden Meeresgebieten Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, oder ob diese Zuständigkeit dem Rat vorbehalten war. Mit der dritten Frage schließlich möchte der Dristrict Court erfahren, ob eine strafrechtliche Verurteilung ausgesprochen werden kann, wenn die Antwort auf die eine oder die andere der beiden ersten Fragen ihn veranlassen sollte, auf die Unvereinbarkeit der Verordnungen vom 16. Februar 1977 mit gewissen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zu erkennen.

10/13 Die Verordnungen des irischen Fischereiministers vom 16. Februar 1977 führten zu einer Vertragsverletzungsklage der Kommission gegen Irland nach Artikel 169 EWG-Vertrag, die Gegenstand des Verfahrens in der Rechtssache 61/77 war. Die im Rahmen der Rechtssache 61/77 geprüften Rechtsfragen sind im wesentlichen denen gleich, die durch die Fragen des District Court aufgeworfen worden sind. Mit Urteil vom heutigen Tag hat der Gerichtshof entschieden, daß Irland durch das Inkraftsetzen der Verordnungen des Fischereiministers vom 16. Februar 1977 gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat. Es genügt daher, auf das Urteil in der Rechtssache 61/77 zu verweisen, das dem vorliegenden Urteil beigefügt ist.

14 Aus den in jenem Urteil angegebenen Gründen ist zunächst die zweite Frage dahin zu beantworten, daß die Mitgliedstaaten, solange die Gemeinschaft keine angemessenen Erhaltungsmaßnahmen gemäß Artikel 102 der Beitrittsakte und Artikel 4 der Verordnung Nr. 101/76 erlassen hatte, in der maßgeblichen Zeit zuständig waren, Übergangsmaßnahmen für die ihrer Hoheitsgewalt unterliegenden Gewässer zu erlassen, soweit diese Maßnahmen den Erfordernissen des Gemeinschaftsrechts entsprachen.

15 Auf die erste Frage ist zu antworten, daß Artikel 7 EWG-Vertrag, Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76 und, soweit hier einschlägig, die Artikel 100 und 101 der Beitrittsakte einen Mitgliedstaat daran hinderten, Maßnahmen der in der Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) Order 1977 und der Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitaton) (Nr. 2) Order 1977 vorgesehenen Art zu treffen.

16 Schließlich ist, wie der Gerichtshof bereits in seinem Urteil vom 21. März 1972 (Rechtssache 82/71, Staatsanwaltschaft von Italien/SAIL, Slg. 1972, 119) entschieden hat, eine strafrechtliche Verurteilung aufgrund einer nationalen Rechtsvorschrift, die für gemeinschaftsrechtswidrig erkannt worden ist, ebenfalls mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar.

Kosten

17/18 Die Auslagen der Regierung des Königreichs der Niederlande, der Regierung der Französischen Republik und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das vorliegende Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem District Court für den Gerichtsbezirk von Cork City anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom District Court für den Gerichtsbezirk von Cork City mit Beschluß vom 7. Juli 1977 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Solange die Gemeinschaft keine angemessenen Erhaltungsmaßnahmen gemäß Artikel 102 der Beitrittsakte und Artikel 4 der Verordnung Nr. 101/76 erlassen hatte, waren die Mitgliedstaaten in der maßgeblichen Zeit zuständig, Übergangsmaßnahmen für die ihrer Hoheitsgewalt unterliegenden Gewässer zu erlassen, soweit diese Maßnahmen den Erfordernissen des Gemeinschaftsrechts entsprachen.**

2. **Artikel 7 EWG-Vertrag, Artikel 2 der Verordnung Nr. 101/76 und, soweit hier einschlägig, die Artikel 100 und 101 der Beitrittsakte hinderten einen Mitgliedstaat daran, Maßnahmen der in der Sea Fishe-**

ries (Conservation and Rational Exploitation) Order 1977 und der Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation (Nr. 2) Order 1977 vorgesehenen Art zu treffen.

3. **Eine strafrechtliche Verurteilung aufgrund einer nationalen Rechtsvorschrift, die für gemeinschaftsrechtswidrig erkannt worden ist, ist ebenfalls mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar.**

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

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

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 19. JANUAR 1978

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Was den Gegenstand des Vorlageverfahrens angeht, zu dem ich jetzt Stellung nehme, so kann ich auf die Schlußanträge zur Rechtssache 61/77, die sich auf dasselbe Problem bezogen, verweisen.

Der irische Fischereiminister hat aufgrund von Section 35 des Fisheries (Amendment) Act von 1962 am 16. Februar 1977 zwei Verordnungen erlassen, die ab 10. April 1977 zur Anwendung kamen. Ihnen zufolge war nur Schiffen bis zu einer bestimmten Länge oder Motorenleistung der Fischfang in einem Bereich der irischen Gewässer gestattet, der nach Längen- und Breitengraden gekennzeichnet war.

Diese Bestimmung haben Ende April 1977 zehn niederländische Boote mit Abmessungen, die über den nach den irischen Verordnungen zulässigen lagen, mißachtet, als sie in einer Entfernung von 25 bis 28 Meilen von der Küste dem Fischfang nachgingen. Eines dieser Schiffe wurde deshalb geentert, beschlagnahmt und in die irische Hafenstadt Cork verbracht; die anderen neun Boote fuhren gleichfalls nach Cork.

Dort wurden am 2. Mai 1977 gegen die Kapitäne der erwähnten Schiffe Strafverfahren eingeleitet. Dies geschah aufgrund des erwähnten Fisheries (Amend-