

4. Det er ikke i strid med fællesskabsretten, at en medlemsstat i sin lovgivning fastsætter sanktioner for overtrædelse af det forbud mod fiskeri uden tilladelse i fiskeriterritorium, som gælder for fartøjer, der fører spansk flag, jf. Rådets forordning nr. 1376/78 af 21. juni 1978 om forlængelse indtil 31. juli 1978 af en række midlertidige foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som skal finde anvendelse på fartøjer, der fører Spaniens flag.

Kutscher Pescatore Koopmans Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart
O'Keeffe Bosco Touffait Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. oktober 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
F. CAPOTORTI
FREMSAT DEN 10. JULI 1980¹

Høje Domstol.

1. De præjudicielle spørgsmål, som har givet anledning til den foreliggende sag, er blevet forelagt af Circuit Court i grevskabet Cork (Irland) under en verserende straffesag mod skipperen på et spansk fiskerfartøj, Burgoa. Denne er i første række tiltalt for at have overtrådt de irske regler, som forbyder fiskeri eller

forsøg herpå fra et udenlandsk fiskerfartøj, mens fartøjet befinder sig i de farvande, som Irland opretholder som sit eksklusive fiskeriterritorium. Det forhold, som Burgoa er tiltalt for, blev begået den 10. juli 1978, mens hans fartøj befandt sig 20 sømil ud for den irske vestkyst, altså inden for den 200 sømile-zone, som siden den 1. januar 1977 har udgjort Irlands eksklusive fiskeriterritorium i henhold til »Maritime-

¹ — Oversat fra italiensk.

Jurisdiction (Exclusive Fishery Limits) Orders.

Til sit forsvar har tiltalte påberåbt sig London-fiskerikonventionen af 9. marts 1964, idet han har gjort gældende, at han heraf kunne udlede en ret til at fiske på det sted, hvor den episode, som han er tiltalt for, fandt sted. Hans argumenter er, at denne ret efter Irlands indtræden i EØF skulle være blevet bekræftet og beskyttet af Rom-traktatens artikel 234. Denne omstændighed foranledigede den irske ret til at formulere de fire præjudicielle spørgsmål, som Domstolen kender, hvoraf to har til formål at opnå en fortolkning af nævnte artikel 234, mens det tredje vedrører anvendeligheden af denne artikel på London-fiskerikonventionen. Det sidste rejser problemet om, hvorvidt en domfældelse af tiltalte er forenelig med fællesskabsretten.

2. Artikel 234's første stykke fastslår, at »de rettigheder og forpligtelser, der følger af konventioner, som før denne Traktats ikrafttræden er indgået mellem på den ene side en eller flere medlemsstater og på den anden side et eller flere tredjelande, berøres ikke af bestemmelserne i denne Traktat«. Denne del af reglen er i overensstemmelse med det almindelig princip i traktatretten vedrørende forholdet mellem to successive aftaler om samme emne. Herefter gælder det, at de forpligtelser og de rettigheder, der er skabt ved den første aftale, forbliver uændrede i forhold til alle de stater, som ikke deltager i den anden aftale. Man må i denne forbindelse citere artikel 30, stk. 4, (b) i Wien-konventionen af 1969 om traktatretten, som

bestemmer, at »når deltagerne i den senere traktat ikke omfatter alle deltagerne i den tidligere . . . er, for så vidt angår en stat, der er deltager i begge traktater, og en stat, der kun er deltager i den ene traktat, den traktat, i hvilken begge stater er deltagere, bestemmende for deres fælles rettigheder og forpligtelser«. Jeg vil føje til, at Domstolen, i præmisserne til dommen af 27. februar 1962 i sag 10/61, Kommissionen mod Den italienske Republik (Sml. 1954-1964, s. 287; org.ref. Recueil 1962, s. 1), bl.a. har anerkendt, at artikel 234 vedrører enten rettigheder tildelt tredjelande ved tidligere konventioner eller forpligtelser for medlemsstaterne, som logisk modsvarer disse rettigheder.

I stykke 2 bestemmer samme artikel, at »i det omfang, disse konventioner er uforenelige med denne Traktat, bringer den eller de pågældende Medlemsstater alle egnede midler i anvendelse med henblik på at fjerne de konstaterede uoverensstemmelser. Om fornødent bistår Medlemsstaterne hinanden i dette øjemed og indtager i påkommende tilfælde en fælles holdning«. Her er der klart taget hensyn til en eventuel uforenelighed mellem EØF-traktaten og tidligere aftaler, hvilket munder ud i et krav til medlemsstaterne om at gøre alt, hvad der er muligt for dem, for at overholde traktaten ved at fjerne uforeneligheden. Men resultatet kan ikke være sikkert, når samtykke (og følgelig den gode vilje) fra den tredjepart, der er indehaver af en individuel ret på grundlag af den tidligere aftale, er nødvendig. Det er grunden til, at generaladvokat Lagrange i sit forslag til afgørelse i forannævnte sag 10/61 med rette udsøndrede denne eventualitet fra den modsatte situation (at en medlemsstat har en ret), idet han udtalte: »Hvis uforeneligheden vedrører en ret, som en medlemsstat havde på

grundlag af en tidligere overenskomst, er det 'egnede middel' ganske enkelt, at den pågældende stat giver afkald på at udøve denne ret. Hvis uforeneligheden vedrører en tredjestats ret eller en medlemsstats forpligtelse over for en tredjestat, må man anvende de nødvendige procedurer for på lovlig vis at bringe uforeneligheden til ophør« (Recueil 1962, s. 36).

Domstolen viste for sit vedkommende, at den tiltræder denne argumentation, ved i nævnte dom at acceptere det synspunkt, at en stat, når den påtager sig en ny forpligtelse i strid med rettigheder, som den har i henhold til en tidligere traktat, netop herved giver afkald på at anvende disse rettigheder i det omfang, det er nødvendigt for at gennemføre sin nye forpligtelse (ovennævnte Recueil, s. 21).

Den irske ret ønsker nu i første række oplyst, om artikel 234 skaber rettigheder og forpligtelser for fællesskabsinstitutionerne og for medlemsstaterne. Det forekommer mig, at man med henvisning til første stykke i omhandlede artikel kan tale om en forpligtelse for fællesskabsinstitutionerne til ikke at hindre medlemsstaterne i at udøve rettigheder eller opfylde forpligtelser, der følger af tidligere konventioner, som binder dem over for tredjestater (idet der dog naturligvis skal være tale om rettigheder, hvis udøvelse er forenelig med forpligtelserne over for Fællesskabet). Derimod er det — fortsat i forbindelse med dette stykke — bestemt ikke muligt at tale om en bekræftelse, eller en novation, og end mindre om fællesskabsbeskyttelse eller -garanti for de nævnte forpligtelser og

rettigheder for medlemsstaterne over for tredjestater. En sådan tanke ligger til grund for forsvaret af tiltalte og er altså blandt de muligheder, som den irske ret har taget i betragtning med henblik på fortolkningen. Dette gør det nødvendigt at understrege, at første stykke i artikel 234 intet føjer til den oprindelige retlige værdi af de forpligtelser og de rettigheder, der følger af tidligere aftaler mellem medlemsstaterne og tredjestater, og at disse forpligtelser og rettigheder forbliver absolut uvedkommende i forhold til fællesskabsretten. Resultatet må blive, at selv om den pågældende bestemmelse ikke var blevet indsat i traktaten, ville de ældre retspositioner i forbindelse med tredjestaterne ligeledes have bestået uændrede.

Hvad angår stykke 2 er det til gengæld oplagt, at det indebærer en forpligtelse for medlemsstaterne — til at iværksætte alle midler for at fjerne eventuel uforenelighed mellem tidligere konventioner og traktaten — ledsaget af en almindelig forpligtelse til samarbejde med henblik på det fastsatte mål. Men jeg tvivler på, at dette aspekt af artiklen interesserer den forelæggende ret.

3. Ved det andet spørgsmål søger den forelæggende ret at få klarlagt, om artikel 234, eller andre EF-bestemmelser, »bevarer eller opretholder« rettigheder for de begunstigede i henhold til konventioner, for hvilke artikel 234 gælder, idet de nationale retter herved skal sikre de pågældende rettigheder. Spørgsmålets formulering lader formode, at den irske ret har ønsket at fremdrage traktater, der er egnede til at skabe individuelle rettig-

heder for private, og at den følgelig ved at tale om »begunstigede«, i henhold til disse traktater snarere har tænkt på private end på staterne, som er deltagere i og adressater for traktaterne. Hvorom alting er, er problemets kerne stadig artikel 234's funktion: den tjener til at »bevare« retsvirkningerne af de tidligere konventioner, som den vedrører, alene forstået på den måde, at den erklærer dem uændret af EØF-traktaten (således at også de eventuelle direkte virkninger i forhold til private, skabt af en tidligere konvention, fortsat består), men samtidig ændrer den på ingen måde karakteren eller værdien af de ældre forpligtelser og rettigheder i forholdet til tredjestater.

Følgelig vil det være ganske forkert at hævde, at artikel 234 eller andre EF-bestemmelser »opretholder« disse forpligtelser eller rettigheder. Det vil være ved siden af at antage, at artikel 234 pålægger medlemsstaterne at opfylde de pågældende forpligtelser. Problemerne om, hvorvidt den enkelte medlemsstat har forpligtelser, som den skal opfylde over for en tredjestat, eller om individuelle rettigheder, hvis grundlag er en aftale mellem medlemsstaten og tredjestaten fra før EØF-traktaten (eller før en stats tiltræden til EØF), må løses af den nationale ret på grundlag dels af en fortolkning af aftalen, dels dens interne retsorden. Artikel 234 kan i sin egenskab af en regel, der skal samordne EØF-traktaten og de ældre konventioner, ikke tillægges nogen »beskyttelses«-funktion.

konventioner, der omfattes af artikel 234, således som denne finder anvendelse i forhold til Irland, Det forenede Kongerige og Danmark i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 5.

Som ovenfor anført vedrører artikel 234 »konventioner, som før denne Traktats ikrafttræden er indgået mellem på den ene side en eller flere Medlemsstater og på den anden side et eller flere tredjelands«. Ifølge traktaten af 22. januar 1972 vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne anvendes »for de nye Medlemsstaters vedkommende ... EØF-traktatens artikel 234 ... på aftaler eller overenskomster, der er indgået før tiltrædelsen«. Forudsætningen for at anvende artikel 234 er herudover, at emnet for den ældre konvention er blandt dem, som Fællesskabet beskæftiger sig med. Det er utvivlsomt tilfældet for fiskeriet, idet fiskeriprodukter i henhold til traktatens artikel 38, stk. 1, henhører under de landbrugsprodukter, der er undergivet reguleringen af det fælles marked. Det er altså utvivlsomt, at London-fiskerikonventionen, indgået otte år før Irlands, Det forenede Kongeriges og Danmarks tiltrædelse af EØF med deltagelse af alle Fællesskabets nuværende medlemsstater og visse tredjelands (herunder Spanien), falder ind under anvendelsesområdet for artikel 234 som tilpasset ved tiltrædelsesaktens artikel 5 for så vidt angår samtlige forbindelser mellem Irland, Det forenede Kongerige og Danmark og de tredjelands, som er deltagere i konventionen.

4. Ved det tredje spørgsmål spørger den irske ret, om London-fiskerikonventionen af 1964 tilhører den kategori af

5. Herefter er der tilbage at behandle det fjerde spørgsmål fra den irske ret,

som er, om en domfældelse af tiltalte under nærværende sag i medfør af artikel 222 a), stk. 1, i »Fisheries Consolidation Act«, 1959, som ændret ved artikel 7 i »Fisheries Amendment Act«, 1978, vil stride mod fællesskabsretten.

Efter ordlyden at dømme går spørgsmålet klart ud over rammerne for proceduren efter EØF-traktatens artikel 177, da der anmodes om en prøvelse af nationale retsreglers forenelighed med fællesskabsretten, hvilket ikke henhører under de beføjelser, som denne artikel tillægger Domstolen. Dog har Domstolen mere end én gang benyttet lejligheden til i forbindelse med unøjagtige spørgsmål at fortolke gældende fællesskabsret på det område, som tvisten i hovedsagen angår. Det er altså muligt og efter min mening rigtigt, at der nu foretages en gennemgang af fællesskabsbestemmelserne om udenlandske (og herunder navnlig spanske) fiskerfartøjer, der vil arbejde i de eksklusive fiskerizoner.

Indledningsvis skal der erindres om, at Rådet den 3. november 1976 vedtog en række resolutioner om den fælles fiskeripolitik, herunder en resolution om fiskerigrænserne, idet de navnlig fastslog, at de pågældende medlemsstater fra den 1. januar 1977 ved fælles optræden ville udvide disse grænser til 200 sømil ud for deres kyster ved Nordsøen og Nordatlanten. I samme resolution fastslog Rådet, at udnyttelsen af ressourcerne på disse fiskeriterritorier fra fiskerfartøjer fra tredjelande skulle reguleres ved aftaler mellem Fællesskabet og de pågæl-

dende tredjelande. Det overdrog følgende Kommissionen straks at indlede de nødvendige forhandlinger i overensstemmelse med de udstedte anvisninger. Samtidig understregedes nødvendigheden af at nå frem til fælles bestemmelser for bevarelsen af fiskeressourcerne, og medlemsstaterne fik mulighed for i forståelse med Kommissionen at vedtage de foreløbige foranstaltninger, som forekom passende, indtil de fælles bestemmelser trådte i kraft (resolutionens bilag VI).

Kommissionen har faktisk udført sin opgave med at forhandle med tredjelandene. Til dato er der opnået enighed med en række af dem, idet den har underskrevet aftaler, som dels anerkender medlemsstaternes rettigheder i 200 sømile-zonen, dels indfører fiskekvoter til fordel for modparterne. Aftalen med Spanien, der blev underskrevet den 28. oktober 1978, men som endnu ikke er trådt i kraft, bestemmer blandt andet, at hver af de kontraherende parter kan kræve, at den anden kontraherende parts fartøjer skal være i besiddelse af en licens for at kunne fiske i partens zone. I afventen af, at denne regulering træder i kraft, har Rådet imidlertid vedtaget midlertidige foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som skal finde anvendelse på fartøjer, der fører visse tredjelandes flag. I den forbindelse må man nævne forordning nr. 373/77 af 24. februar 1977, der indeholder foranstaltningerne vedrørende spanske, finske, portugisiske, svenske, canadiske og amerikanske fartøjer, og de forordninger, som har forlænget denne ordning, for så vidt angår spanske fartøjer, herunder navnlig forordning nr. 1376/78 af 21. juni 1978, som gjaldt, da de forhold, som Burgoa er tiltalt for, fandt sted.

Grundlaget for denne regulering er den opfattelse, at det for at bevare fiskebestandene er nødvendigt at begrænse visse landes fiskerfartøjers adgang til 200 sømîle-zonen ud for Fællesskabets kyster (se fjerde betragtning i nævnte forordning nr. 373/77). Den består af to væsentlige foranstaltninger: fastsættelse af de mængder fisk (underinddelt efter art og fangstområde), som kan tages af fartøjer fra tredjelande, og kontrol med udøvelsen af fiskeriet via et system med licenser tildelt Kommissionen, som kan trækkes tilbage i tilfælde af uregelmæssigheder eller udtømmning af de fastsatte mængder. I øvrigt — og det er af stor betydning i den foreliggende sag — er medlemsstaterne forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger for (i videst muligt omfang) at sikre gennemførelsen af de regler, som fastsætter fangstkvoterne inden for 200 sømîle-zonen ud for kysterne langs Nordsøen og Atlanterhavet; herunder skal der føres regelmæssigt tilsyn med tredjelandes fartøjer (artikel 4 i nævnte forordning nr. 373/77).

pågældende irske regel (artikel 222A i Fishery Consolidation Act, 1959, som ændret ved artikel 7 i Fishery Amendment Act, 1978) at fiskeri og forsøg herpå fra udenlandsk havgående fiskerfartøj er forbudt, mens fartøjet befinder sig på Irlands eksklusive fiskeriterritorium, medmindre fiskeri er tilladt efter andre bestemmelser («authorized by law»), og det tilføjes, at »der fastsættes straf for overtrædelse af stk. 1«. Det drejer sig altså om en regel, der kan betragtes som supplement til de ovenfor omtalte fællesskabsbestemmelser, da forbudet og truslen om straf opfylder forpligtelsen i medfør af nævnte artikel 4 i forordning nr. 373/77 (dvs. tjener til at sikre overholdelsen af fangstkvoterne i 200 sømîle-zonen). Det er næppe nødvendigt at tilføje, at det ikke under disse omstændigheder er tvivlsomt, at domfældelse af personer, som handler i strid med princippet om den eksklusive 200 sømîle fiskerizone og den heraf følgende begrænsning af udenlandske fiskerfartøjers virksomhed via fastsættelse af fangstkvoter og tilladelsessystemet, er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

På grundlag af disse afledte fællesskabsregler kan man med sikkerhed fastslå, at de medlemsstater, der har kyster ud til Nordsøen og Atlanterhavet, herunder Irland, har beføjelse til ved trussel om straf at sikre overholdelse af de begrænsninger, der er fastsat for tredjelandes — navnlig spanske — fiskerfartøjers virksomhed. I den foreliggende sag kan det forvirre, at den lovovertrædelse, som Burgoa er tiltalt for, er blevet beskrevet som en overtrædelse af nationale irske regler; men i virkeligheden fastslår den

6. Under sagen har man også drøftet spørgsmålet om, hvorvidt den ovenfor beskrevne fællesskabsregulering er gyldig i forhold til London-fiskerikonventionen af 9. marts 1964. Et sådant spørgsmål er rigtignok ikke blevet stillet af den forelæggende ret, og dette skulle være en grund til ikke at undersøge det; men på den anden side er det ubestrideligt, at retten har haft til hensigt at bestemme

London-konventionens værdi og rolle i forhold til de irske regler, som i overensstemmelse med fællesskabsreglerne forbyder det ikke-tilladte fiskeri i 200 sømîle-zonen. Med henblik herpå synes det nyttigt at undersøge forholdet mellem London-konventionen og fællesskabsretten i alle dets aspekter.

binder Fællesskabet og er således beskaffen, at der skabes ret for dets borgere til at gøre den gældende ved domstolene«. Det vil følgelig i nærværende sag — inden man undersøger, om London-konventionen og de nævnte forordninger er uforenelige — være nødvendigt at fastslå, at konventionen binder Fællesskabet og har direkte virkning i forhold til private.

For at statuere ugyldighed af forordning nr. 373/77 og de forordninger, som senere har forlænget den, ville det være tilstrækkeligt, at den ene af følgende hypoteser var rigtig: *enten* at forordningerne strider mod London-konventionen, som må betragtes som bindende for Fællesskabet, *eller* at Rådet, da det vedtog dem, tilsidesatte den forpligtelse, der som påvist følger af artikel 234, stk. 1, til ikke at lægge hindringer i vejen for opfyldelsen af medlemsstaternes forpligtelser over for tredjelandene i henhold til tidligere aftaler. Hvad angår den første af disse hypoteser må man minde om Domstolens praksis vedrørende forholdet mellem afledt fællesskabsret og Fællesskabernes internationale forpligtelser, jf. navnlig dommene af hhv. 12. december 1972 i de forenede sager 21-24/72, International Fruit (Sml. 1972, s. 295) og 24. oktober 1973 i sag 9/73, Schlüter (Sml. 1973, s. 1137). I domskonklusionen i den første af de to domme og i præmisserne i den anden (præmis nr. 27) har Domstolen præciseret, at »gyldigheden i betydningen af EØF-traktatens artikel 177 af institutionernes retsakter kan bedømmes i forhold til en folkeretlig bestemmelse, når denne bestemmelse

Vil det kunne antages, at Fællesskabet, fordi det har overtaget medlemsstaternes beføjelser til at forvalte ressourcerne på deres fiskeriterritorier, er succederet i de rettigheder og forpligtelser, der følger af London-konventionen? For at løse dette problem må man nøje undersøge de kriterier, der er lagt til grund i den her omtalte praksis, navnlig i dommen af 12. december 1972 i International Fruit-sagen. Domstolen nåede dengang til den slutning, at Fællesskabet er succederet i medlemsstaternes forpligtelser efter GATT, ikke på grundlag af den blotte konstatering, at det havde overtaget de beføjelser, der tidligere udøvedes af medlemsstaterne inden for Den almindelige Overenskomsts anvendelsesområde, men ved at tage hensyn til i det mindste fire andre afgørende forhold: det forhold, at medlemsstaterne allerede var bundet af GATT, da de afsluttede EØF-traktaten; disse staters vilje til at binde Fællesskabet til forpligtelserne efter overenskomsten, set i sammenhæng med, at »Fællesskabet tilslutter sig GATT's formål«, jf. Rom-traktatens artikel 110; den aktivitet, som fællesskabsinstitutio-

nerne rent faktisk har udfoldet i rammen af denne overenskomst; og de andre kontraherende parters anerkendelse af overdragelsen af beføjelser fra medlemsstater til Fællesskabet (se præmisserne 10-18). Ingen af disse forhold foreligger imidlertid i nærværende sag. London-konventionen ligger, selv om den er fra før Det forenede Kongeriges, Irlands og Danmarks tilslutning, senere end oprettelsen af EØF; hverken medlemsstaterne eller Fællesskabet har givet udtryk for, at det var hensigten at lade EØF påtage sig forpligtelserne efter denne konvention; Fællesskabet har ikke foretaget nogen handling, der ville kunne ses som en foranstaltning til gennemførelse af konventionen; de øvrige kontraherende lande har ikke anerkendt en selvstændig rolle for Fællesskabet inden for konventionens rammer.

Det er sandt, at sammenligningen mellem foranstaltninger inden for rammerne af GATT og foranstaltninger til gennemførelse af konventionen ikke er let, når henses til den dynamiske karakter af Den almindelige Overenskomst, som udgør en slags permanent ramme om forhandlinger og for nye overenskomster mellem parterne. Det ændrer dog ikke den kendsgerning, at i det mindste ét af de nævnte forhold efter min opfattelse skal foreligge over alt, hvor der kan være mulighed for, at

Fællesskabet er succederet i medlemsstaternes forpligtelser efter en aftale: jeg hentyder til viljen fra den enes og fra de andres side. I det foreliggende tilfælde kan man omvendt tale om en klar mangel på vilje fra EØF's side til at være bundet af London-konventionen. I denne forbindelse må man lægge mærke til, at EØF ved afholdelsen af den europæiske fiskerikonference i London fra december 1963 til marts 1964 endnu havde udformet sin egen politik på dette område, og at Kommissionen på konferencen alene havde ladet sig repræsentere som simpel observatør. Da Kommissionen i løbet af det følgende tiår begyndte at fastlægge sin egen holdning på fiskeriområdet, var der allerede sket dybtgående ændringer i det retsgrundlag, som London-konventionen var blevet udarbejdet på. Denne var baseret på kriteriet om en maksimal udstrækning af medlemsstaternes fiskerettigheder til et 12 sømîle-område ud for deres respektive kyster; og den anerkendte følgelig eneret for kyststaten til at drive fiskeri (og udelukkende jurisdiktion i fiskerisager) inden for seksmîlegrænsen regnet fra basislinjen for det ydre territorialfarvand (artikel 2), mens den i området mellem 6 og 12 sømil indrømmede ret til fiskeri, ikke alene for kyststaten, men også for enhver anden kontraherende stat, hvis fiskerfartøjer traditionelt havde fisket i dette område mellem den 1. januar 1953 og den 31. december 1962 (artikel 3). Men i løbet af 70'erne dannede der sig efterhånden, under påvirkning af udviklingslandenes økonomiske krav, en almindelig folkeretlig regel, hvorefter staterne kunne udvide deres eksklusive fiskeriterritorier til 200 sømil, og reglen konsoliderede sig derefter hurtigt. Fællesskabet indledte således sine konkrete aktiviteter i denne sektor ved i 1976 (som ovenfor omtalt) at fastslå, at en ordning til beskyttelse af fiskeriet foreløbig skulle indføres på 200 sømîle-zonen under afventen af indgåelse af aftaler med de pågældende tredjelande, som skulle baseres på dette nye kriterium. På denne måde har Fællesskabet

gennemtvunget sin praksis, idet det ganske har set bort fra London-konventionen, som ikke længere synes egnet til at være grundlag for en hensigtsmæssig regulering i forhold til den internationale havrets nye regler.

I betragtning af sådanne omstændigheder må man udelukke, at London-fiskerikonventionen er blevet bindende for Fællesskabet. Derfor bliver det overflødigt at undersøge spørgsmålet om dens virkninger for private og om, hvorvidt fællesskabsreguleringen vedrørende fiskeriet er forenelig med konventionen: Hypotesen om reguleringens ugyldighed som følge af modstrid med folkeretlige regler, der er bindende for Fællesskabet, kan bestemt tilbagevises.

7. Jeg skal nu gå over til at undersøge den anden hypotese, som vedrører spørgsmålet om ugyldighed af forordning nr. 373/77 (og de forordninger, som senere har forlænget den), dvs.: tilsidesatte Rådet, da det vedtog forordningen, artikel 234, stk. 1, ved ikke at overholde fællesskabsinstitutionernes pligt til ikke at lægge hindringer i vejen for opfyldelsen af medlemsstaternes forpligtelser over for tredjelande i henhold til tidligere aftaler? For så vidt det kan antages, at Irlands opfyldelse af sine forpligtelser over for Spanien i henhold til London-konventionen er blevet hindret, vil det i nærværende sag heraf følge, dels at der faktisk er sket en krænkelse af forpligtelser ifølge konventionen, dels at overholdelsen af EF-bestemmelserne er uforenelig med opfyldelsen af de nævnte forpligtelser.

Efterprøvelsen af disse betingelser kræver selvfølgelig dels en undersøgelse af forholdene i lyset af London-konventionen, dels en fortolkning af bestemmelserne heri. I sit indlæg har den franske regering hævdet, at Domstolen er inkompetent til at fortolke konventionen, eftersom den ligger udenfor Fællesskabets rammer. Til støtte sin opfattelse har den franske regering henvist til dommen af 27. november 1973 i sag 130/73, Vandeweghe (Sml. 1973, s. 1329), der fastslog, at »Domstolen ikke i medfør af EØF-traktatens artikel 177 er kompetent til at træffe afgørelse vedrørende fortolkning af folkeretlige bestemmelser, der uden for fællesskabsrettens rammer forbinder medlemsstaternes«.

Jeg mener dog ikke, at dette præjudikat er anvendeligt på det foreliggende tilfælde. Her får London-konventionens normative indhold jo karakter af et forudsat faktum, hvis klarlæggelse er nødvendig for, at Domstolen kan træffe afgørelse det undersøgte spørgsmål — hvis genstand dog ikke er en fortolkning af konventionen, men den formodede krænkelse af traktatens artikel 234.

Herefter skal jeg erindre om, at London-konventionen efter tiltaltes opfattelse, ved udtrykkeligt at skabe fiskerirettigheder for traditionelle (herunder spanske) fiskere i havområdet mellem 6 og 12 sømil ud for de kontraherende staters kyster, er en kilde til analoge rettigheder til gunst for traditionelle fiskere inden for havområdet mellem 12 og 200 sømil fra det tidspunkt, da det eksklusive fiskeriterritorium blev udvidet til 200 sømil. Det af Burgoa udøvede

fiskeri 20 sømil fra de irske kyster skal følgelig anses for lovligt, og tiltalen mod ham for denne episode følgelig hermed være en krænkelse af London-konventionen.

Efter min mening er denne opfattelse absolut uholdbar. I henhold til artikel 31, stk. 1, i den allerede nævnte Wien-konvention om traktatretten, som for nylig har kodificeret de almindelige regler på området, skal »en traktat ... fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt af formål«. Men man kan bestemt ikke hævde, at en bestemmelse som London-konventionens artikel 3, som indeholdt en klar angivelse af grænserne for det omhandlede havområde (ved angivelse af sømil regnet fra basislinjen) og klart forudsatte eksistensen af et eksklusivt fiskeriterritorium på 6 sømil, fastsat i artikel 2, kan fortolkes på en ganske forskellig måde som følge af et faktum (udvidelsen af det eksklusive fiskeriterritorium til 200 sømil), der er opstået og ikke forudset af de kontraherende i forbindelse med indgåelsen. Man kan i øvrigt heller ikke tale om en analog anvendelse af konventionen på den nye situation, der er indtrådt ved dette faktum, eftersom et almindeligt princip i folkeretten som bekendt forbyder anvendelsen af analogier, når det drejer sig om traktatmæssige bestemmelser: noget sådant ville nemlig faktisk føre til at gå ud over enten aftalernes ordlyd eller de kontraherende staters vilje. Sandheden er, at London-konventionens genstand — som dens kortfattede præambel viser

det — var at »fastlægge en varig ordning af fiskeriet«, mens den sædvaneregel, der er opstået i mellemtiden, radikalt har ændret denne ordning ved at tillade staterne at udøve deres eksklusive fiskerirettigheder i indtil 200 sømil fra kysten. Man kan altså ikke gøre fordring på en »tilpasning« af London-konventionens bestemmelse til denne radikale ændring af den almindelige folkeret. Efter min mening er der snarere god grund til at konstatere, at den gældende sædvaneregel har ophævet de regler, man blev enige om i London i 1964.

Det er klart, at hvis der ikke konkret er sket en krænkelse af konventionen — og så meget desto mere, hvis denne ikke længere er i kraft — så falder den opfattelse, hvorefter Rådet skulle have hindret overholdelsen af konventionen og således have krænkert Rom-traktatens artikel 234, ganske til jorden. Men jeg ønsker at tilføje, at selv om man mente, at konventionen endnu var i kraft, og selv om man anerkendte den dristige fortolkningstese, der ligger til grund for Burgoa's forsvar (ved at anerkende rettighederne for traditionelle fiskere i havområdet mellem 12 og 200 sømil), så måtte man dog alligevel afvise påstanden om modstrid mellem konventionens ordning og den ordning med fiskelicenser, som karakteriserer fællesskabsbestemmelserne. Den anerkendelse af de traditionelle fiskeres rettigheder, som fremgår af konventionens artikel 3, må nemlig fortolkes på baggrund af retsaktens kontekst, og altså også under hensyntagen til artikel 5, hvorefter kyststaterne har mulighed for at vedtage foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne på betingelse af, at

dette ikke medfører nogen forskelsbehandling.

Som jeg allerede har haft lejlighed til at anføre, indgår fællesskabsordningen med fiskerilicenser uden tvivl i de foranstaltninger, der tilsigter at bevare havets ressourcer. For så vidt angår bestemmelsen om ligebehandling vil jeg bemærke, at selv om medlemsstaternes fiskerifartøjer ikke skal være i besiddelse af licenser for at kunne fiske i det pågældende område, er også de undergivet kontrol af deres fangstvirksomhed ved losningen med henblik på at undgå den overdrevne udnyttelse af fiskeressourcerne. Det er klart, at denne kontrolmetode ikke vil kunne anvendes over for fiskerifartøjer fra tredjelande, som under normale omstændigheder losses deres fangster i deres eget lands havne. Endelig må det ikke glemmes, at den særlige karakter af denne behandling er tilladt efter konventionens artikel 10, hvorefter intet i konventionen er til hinder for opretholdelsen eller indførelsen af en særlig ordning af fiskeriet mellem stater, der er medlemmer af eller associeret Det europæiske økonomiske Fællesskab.

8. Der står derefter tilbage at drøfte et sidste argument, der er blevet gjort gældende til forsvar for Burgoa: nemlig at anerkendelsen af fiskerirettigheder for de traditionelle fiskere skulle følge af et almindeligt anerkendt princip i folkeretten, hvis overholdelse også skulle påhvile Fællesskabet, og som skulle have forrang for enhver herfra afvigende regulering.

Det forekommer mig, at indholdet af et sådant princip slet ikke er blevet klargjort. I virkeligheden er begrebet »traditionel fisker« meget upræcist. Som påvist defineres det i London-konventionen under henvisning til en velafgrænset periode, som er valgt med henblik på denne konventions egne formål (»fiskerifartøjer, som traditionelt har fisket i dette havområde mellem den 1. januar 1953 og den 31. december 1962«). Staternes historiske rettigheder, anerkendt på grundlag af andre betingelser og i forskellige (men under ingen omstændigheder vedvarende eller uforanderlige) sammenhænge, er noget ganske andet. Behandlingen af de omhandlede traditionelle fiskere afhænger af resultatet af forhandlinger mellem staterne; spørgsmålet er ikke reguleret af almindelige folkeretlige regler. I øvrigt vil det være så meget desto vanskeligere at hente hjælp i staternes praksis, da den, der (eventuelt) måtte være fulgt før udvidelsen af det eksklusive område til 200 sømil, ikke kan bruges som bevis for en regel, der kan »tilpasses« den nye retsstilling som følge af denne udvidelse.

De pågældende stater kan visseligt ved internationale forhandlinger søge at opnå, at visse traditionelle retspositioner også beskyttes inden for rammerne af den nye fiskeriordning; men dette vil kunne kræve indførelse af nye regler (det må ikke glemmes, at det i den foreliggende sag drejer sig om for de traditionelle fiskere at anerkende retten til at fiske, nu ikke længere mellem 6 og 12 sømil fra kysten, men mellem 12 og 200 sømil, altså i en meget større zone). I øvrigt er intet til hinder for, at adgangen

til 200 sømile-området, under hensyn til de forskellige omstændigheder, hvorunder nødvendigheden af at bevare fiskeressourcerne stiller sig i dag, eventuelt kan begrænses strengere, end London-konventionen forudså det for området fra 6 til 12 sømil. Under alle omstændigheder vil det være meningsløst at tale om en ret for traditionelle fiskere til ganske enkelt at bevare »status quo ante«.

kyststaterne alene samtykket i at mildne de økonomiske skadevirkninger, som kunne opstå for andre landes traditionelle fiskere i det havområde, over hvilket de har udstrakt deres suverænitet, som følge af havområdets bratte overgang fra en status som åbent hav til en status som kyststatens eksklusive fiskeriterritorium. På deres side har de stater, der er interesserede i at bevare deres fiskerfartøjers mulighed for at fiske i de traditionelle havområder, ikke ment at kunne påberåbe sig en almindelig folkeretlig grundsætning, som skulle garantere deres rettigheder; ellers ville de ikke have stillet sig tilfredse med en midlertidig ret til at fiske i 200 sømile-området med udsigt til ikke at kunne få retten forlænget uden at sikre en passende modydelse til kyststaten.

Den praksis, der er lagt for dagen af meget talrige stater, bekræfter denne opfattelse. Efter at reglen om 200 sømil havde sat sig igennem, er de heraf følgende interessekonflikter mellem den enkelte kyststat og de andre lande, hvis fiskerfartøjer traditionelt fiskede i det tilgrænsende havområde, normalt blevet afgjort ved indgåelse af bilaterale aftaler. I disse aftaler anerkender kyststaten, under hensyntagen til den tidligere retsstilling og til interesserne hos de traditionelle fiskere i dette område, for et bestemt tidsrum disse fiskeres adgang til fortsat at fiske i dens eksklusive fiskeriterritorium, idet adgangen dog sædvanligvis begrænses til kategorier af fisk, der traditionelt er blevet fisket hidtil, og idet der ofte også fastsættes kvantitative restriktioner. Denne tidsmæssige begrænsning medvirker til at godtgøre, at de interesserede stater ikke har ment, at der i folkeretten gælder en almindelig grundsætning, hvorefter traditionelle fiskere i et bestemt område skulle have ret til dér at fortsætte deres sædvanlige virksomhed. I de pågældende aftaler har

Spaniens adfærd synes også at være i overensstemmelse med denne fortolkning. Som nævnt af Kommissionen har den spanske regering aldrig under de forhandlinger mellem Fællesskabet og Spanien, som fulgte efter meddelelsen af Fællesskabets forslag om at indføre en fiskerizone på 200 sømil fra den 1. januar 1977, krævet rettigheder for sine fiskerfartøjer i området uden for 12 sømil fra basislinjen. Det fremgår i øvrigt (af et dokument fra FAO fremlagt som bilag til Kommissionens indlæg), at også Spanien selv med virkning fra 1978 har udvidet sit eksklusive område til 200 sømil fra sine kyster, hvorved landet fulgte det store flertal af andre kyststater.

9. Af de ovenfor anførte grunde skal jeg slutte med at foreslå, at Domstolen som svar på de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Circuit Court i grevskabet Cork ved kendelse af 7. december 1979, kender for ret:

1. Det følger af EØF-traktatens artikel 234, at fællesskabsinstitutionerne har pligt til ikke at hindre opfyldelse af forpligtelser og udøvelse af rettigheder, som medlemsstaterne har over for tredjelande i henhold til folkeretlige aftaler indgået før traktatens ikrafttræden. Medlemsstaterne har pligt til at vedtage alle egnede foranstaltninger med henblik på at fjerne eventuelle uoverensstemmelser mellem disse aftaler og traktaten.
2. Meningen med EØF-traktatens artikel 234 er ikke at beskytte rettighederne for deltagerne i eller de begunstigede af de ældre aftaler, som artiklen gælder for. Den indskrænker sig til i overensstemmelse med en almindelig folkeretlig grundsætning at fastslå, at disse rettigheder ikke berøres af traktaten.
3. London-fiskerikonventionen af 1964 tilhører den kategori af konventioner, der omfattes af EØF-traktatens artikel 234, således som denne finder anvendelse i forhold til Irland, Det forenede Kongerige og Danmark i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 5.
4. I henhold til Rådets forordning nr. 373/77 af 24. februar 1977 og de forordninger, der senere har forlænget den, og som dels fastsætter fiskekvoter for spanske fiskerfartøjer i det havområde, der strækker sig til 200 sømil ud for medlemsstaternes kyster langs Nordsøen og Atlanterhavet, dels betinger deres fiskeri af en tilladelse fra Kommissionen, har de irske myndigheder beføjelse til at straffe dem, der uden tilladelse fisker fra disse fartøjer.
5. Der ses ikke at være grundlag for at antage ugyldighed af ovennævnte rådsforordning af 24. februar 1977 og af de forordninger, der senere har forlænget den, herunder navnlig forordning nr. 1376/78 af 21. juni 1980.