

riaftalen af 1980, trådte under hensyn til det stadigt voksende behov for foranstaltninger til bevarelse af havets biologiske ressourcer og den generelle udvikling i folkeretten på havfiskeriområdet i stedet for de tidligere gældende folkeretlige forpligtelser mellem visse medlemsstater og Spanien. Heraf følger, at spanske fiskere ikke kan påberåbe sig tidligere folkeretlige forpligtelser mellem Frankrig og Spanien til støtte for, at de af Fællesskabet udstedte midlertidige forordninger ikke finder anvendelse,

når disse to grupper af bestemmelser er uforenelige.

2. I straffesager mod spanske fiskere, som er tiltalt for at have fisket uden licens i fransk territorialfarvand, tilkommer det den nationale ret, som sagerne verserer for, at fastlægge de retlige følger af den omstændighed, at der ikke i tidsrummet mellem gyldighedsperioderne for henholdsvis forordningerne nr. 3305/80 og nr. 554/81 var fastsat EF-regler om udstedelse af fiskerilicenser til spanske fiskerfartøjer.

I de forenede sager 138 og 139/81

angående anmodninger, som Tribunal de grande instance de Bayonne i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager

DIREKTØREN FOR AFFAIRES MARITIMES DU LITTORAL DU SUD-OUEST, Bayonne, som påtalemyndighed,

og

PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE (anklagemyndigheden), som part i sagen,

mod

JAVIER MARTICORENA-OTAZO, San Sebastian, Spanien (sag 138/81),

og

MANUEL PREGO PARADA, Pasajes de San Pedro, Spanien (sag 139/81),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Rådets forordninger om fastsættelse af visse midlertidige foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som skal finde anvendelse på fartøjer, der sejler under spansk flag,

har

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden A. O'Keeffe, dommerne G. Bosco og T. Koopmans,

generaladvokat: F. Capotorti

justitssekretær: referendar A. W. H. Meij

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Marticorena-Otazo og Prego Parada, begge skippere på fiskerfartøjer, der er registreret i Spanien, er for Tribunal de grande instance de Bayonne tiltalt for dels at have drevet ulovligt fiskeri uden den licens, der kræves efter EF-reglerne om fiskeri fra fartøjer, der sejler under spansk flag, dels for at have overtrådt EF-reglerne om netmaskestørrelser.

De blev begge henholdsvis den 2. februar 1981 og den 9. februar 1981 antruffet

under fiskeri ud for Bayonne i fransk territorialfarvand mellem 6 og 12 sømil fra kysten.

Som det fremgår af forelæggelsesdommene i de to sager, fandt Tribunal de grande instance de Bayonne, at de pågældende EF-forordninger, som begrænser spanske statsborgeres ret til fiskeri, idet der opstilles visse betingelser, især erhvervelse af licens, kan indebære en ændring af tidligere folkeretlige forpligtelser, herunder London-konventionen af 9. marts 1964 om fiskeri og den fransk-spanske fiskeriaftale af 20. marts 1967. Retten fastslog, at den den 15. april 1980 undertegnede fiskeriaftale mellem EØF og den spanske regering, som bl.a. indeholder bestemmelser om tildeling af licenser til fiskerfartøjer, endnu ikke var trådt i kraft i februar 1981. Retten udtalte videre, at aftalen ikke kan antages at finde midlertidig anvendelse, idet den kan sætte de nævnte tidligere folkeretlige forpligtelser ud af kraft.

Følgelig har den nationale domstol ved domme af 23. april 1981 besluttet at udsætte sagerne, indtil Domstolen har afgjort det præjudicielle spørgsmål om gyldigheden i forhold til tidligere folkeretlige forpligtelser af forordninger om fastsættelse af en række midlertidige foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som skal finde anvendelse på fartøjer, der sejler under spansk flag — og i bekræftende fald om disse forordninger kan gøres gældende over for spanske statsborgere — for så vidt der i forordningerne opstilles nye bestemmelser om fiskeri fra spanske fartøjer i den særlige fiskerizone mellem 6 og 12 sømil.

2. De for sagerne relevante fællesskabs- og traktatbestemmelser kan sammenfattes således:

a) Fællesskabets fiskeriforordning for fartøjer, der sejler under spansk flag

I medfør af Rådets resolution af 3. november 1976 om visse aspekter udadtil ved oprettelsen af en fiskerizone på 200 sømil inden for Fællesskabet fra den 1. januar 1977 at regne (EFT C 105, 1981, s. 1) har Fællesskabets medlemsstater med virkning fra 1. januar 1977 udvidet deres fiskerizoner til 200 sømil i Nord-søen og i det nordlige Atlanterhav. Tredjelandes fiskerifartøjers udnyttelse af fiskeressourcerne er siden blevet reguleret ved en række midlertidige fællesskabsforanstaltninger for hvert af de pågældende lande. Foranstaltningerne blev udstedt i afventning af indgåelse af rammeaftaler om fiskeri mellem Fællesskabet og de omhandlede tredjelande.

Den ordning, som i begyndelsen af 1981 skulle finde anvendelse på fartøjer, der

sejler under spansk flag, fremgik først af Rådets forordning nr. 1719/80 af 30. juni 1980 om fastsættelse for 1980 af en række foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som skal finde anvendelse på fartøjer, der sejler under spansk flag (EFT L 168, s. 27).

Ifølge denne forordnings betragtninger har Fællesskabet og Spanien konsulteret hinanden efter den i rammeaftalen om fiskeri, undertegnet den 15. april 1980 mellem Fællesskabet og Spanien, fastsatte procedure vedrørende betingelserne for fiskeri fra hver af parternes fartøjer i den anden parts fiskerizone i 1980. Som følge af disse konsultationer har Fællesskabets delegation forpligtet sig til at anbefale sine myndigheder, at de for denne periode vedtager visse foranstaltninger, hvorved spanske fartøjer får tilladelse til at drive fiskeri i de af medlemsstaternes fiskerizoner, der er omfattet af EF-reglerne om fiskeri.

Artiklerne 1 og 2 i forordning nr. 1719/80 er affattet således:

»Artikel 1

De eneste fangster, som de fartøjer, der sejler under spansk flag, har tilladelse til at tage i perioden 1. januar til 31. december 1980 i den del af medlemsstaternes fiskerizone på indtil 200 sømil, som omfattes af Fællesskabets fiskeribestemmelser, er de i bilag 1 anførte inden for de deri fastsatte mængder og på de i denne forordning fastsatte betingelser.

Artikel 2

1. Det er en betingelse for udøvelse af fiskeri, at der om bord forefindes en licens, der er udstedt af Kommissionen

på Fællesskabets vegne, og at bevarelses- og kontrolforanstaltningerne samt de øvrige bestemmelser for fiskeri i den i artikel 1 omhandlede zone overholdes.

2. Antallet af licenser, der kan udstedes til fartøjer, som sejler under spansk flag, er fastsat i bilag 1, punkt 3.«

Ved Rådets forordning nr. 3305/80 af 17. december 1980 (EFT L 334, s. 33) blev gyldighedsperioden for de fiskerilicenser, som var gyldige den 31. december 1980 i medfør af forordning nr. 1719/80 for skibe, der sejler under spansk flag, forlænget indtil den 31. januar 1981.

Dernæst udstedte Rådet ved forordning nr. 554/81 af 27. februar 1981 (EFT L 57, s. 1) en række lignende midlertidige foranstaltninger for perioden 4. marts-31. maj 1981 ud fra betragtningerne, dels at spanske fartøjers fiskeri i medlemsstaternes fiskerizoner siden 1. februar 1981 havde været afbrudt (5. betragtning), dels at fiskeriaftalen mellem Fællesskabet og Spanien, undertegnet den 15. april 1980, i henhold til artikel 12 fandt anvendelse fra datoen for dens undertegnelse (1. betragtning).

Den endelige fiskeriforordning for 1981 findes i Rådets forordning nr. 1569/81 af 1. juni 1981 om fastsættelse for 1981 af en række foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som skal finde anvendelse på fartøjer, der fører spansk flag (EFT L 154, s. 1).

Forordningens artikel 10, stk. 3, er affattet således:

»Ingen licens er gyldig i perioden fra den 1. februar til den 3. marts 1981. Alt fiskeri fra fartøjer, der fører spansk flag,

i den i artikel 1 omhandlede zone er forbudt i denne periode«.

Rådets forordning nr. 2527/80 af 30. september 1980 om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne (EFT L 258, s. 1), hvis gyldighedsperiode blev forlænget indtil den 28. februar 1981 ved Rådets forordning nr. 272/81 af 27. januar 1981 (EFT L 27, s. 72), indeholdt EF-reglerne om netmaskestørrelser.

b) Traktatbestemmelser

Efter at Fællesskabets medlemsstater den 1. januar 1977 havde udvidet deres fiskerizoner til 200 sømil, indledte Kommissionen for De europæiske Fællesskaber en række forhandlinger om afslutning af fiskeriaftaler mellem Fællesskabet og tredjelande, herunder Spanien. Aftalen med Spanien blev således undertegnet den 23. september 1978 og ratificeret den 15. april 1980. Aftalen blev på Fællesskabets vegne godkendt i Rådets forordning nr. 3062/80 af 25. november 1980 om indgåelse af fiskeriaftalen mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Spaniens regering (EFT L 322, s. 3). Aftalen trådte efter afslutningen af den spanske ratifikationsprocedure i kraft den 22. maj 1981 (EFT L 204, s. 34).

Ifølge artikel 12 finder aftalen inden ikrafttrædelsen midlertidig anvendelse med virkning fra datoen for dens undertegnelse, nemlig den 15. april 1980.

Aftalens artikel 1, stk. 1, og artiklerne 2, 3 og 4, er affattet således:

»Artikel 1

1. Formålet med denne aftale er at fastlægge principper og regler, der skal gælde for samtlige bestemmelser for

fiskeri, som udøves af hver af parternes fartøjer i de fiskerizoner, som hører under den anden parts jurisdiktion.

...

Artikel 2

Hver part skal give den anden parts fiskerifartøjer adgang til den fiskerizone, der hører under dens jurisdiktion, i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i nedenstående artikler.

Artikel 3

1. Hver part skal hvert år for den fiskerizone, der hører under dens jurisdiktion, med forbehold af fornødne tilpasninger som følge af uforudsete omstændigheder og af hensyn til nødvendigheden af at sikre en hensigtsmæssig regulering af de biologiske ressourcer:

- a) fastlægge den samlede tilladte fangst for de enkelte bestande eller for grupper af bestande, idet der tages hensyn til det mest pålidelige foreliggende videnskabelige materiale, bestandenes indbyrdes afhængighed, internationale organisationers arbejde på dette område samt alle andre relevante faktorer;
- b) efter passende fælles konsultationer fastlægge fangstmængderne for den anden parts fiskerifartøjer og de zoner, hvori disse fangster kan tages. De to parter sætter sig som mål at tilvejebringe en tilfredsstillende ligevægt mellem hver parts fangstmuligheder i den fiskerizone, der hører under den anden parts jurisdiktion.

Ved fastlæggelsen af disse muligheder tager hver part hensyn til:

- i) interessen i at bevare det traditionelle særpræg i fiskeriet i grænsekystzoner;
- ii) nødvendigheden af at formindske de vanskeligheder, som kan opstå for den part, hvis fangstmuligheder formindskes under tilvejebringelsen af ovennævnte ligevægt, mest muligt;
- iii) samtlige andre relevante faktorer.

2. Hver part kan træffe de fornødne foranstaltninger til sikring af hensigtsmæssig bevarelse og regulering af ressourcerne i den fiskerizone, der hører under dens jurisdiktion. Foranstaltninger, der træffes som følge af den årlige fastlæggelse af den anden parts fangstmuligheder, må ikke være af en sådan art, at de er til skade for den faktiske udøvelse af fiskeri.

Artikel 4

Hver part kan bestemme, at fiskeri, der udøves af den anden parts fiskerifartøjer i den fiskerizone, der henhører under dens jurisdiktion, gøres betinget af udstedelse af licenser.

Hver parts kompetente myndigheder giver den anden part meddelelse om navn, registreringsnummer og øvrige relevante karakteristika for de fartøjer, for hvilke der anmodes om tilladelse til at udøve fiskeri i den anden parts fiskerizone. Denne bestemmelse gælder ligeledes for ethvert fartøj, der har til formål at støtte eller bistå et fiskerifartøj med udøvelse af opgaver, der har direkte forbindelse med dette fartøjs fiskeri. Den anden part udsteder licenser i overensstemmelse med de fangstmuligheder, der er indrømmet i henhold til bestemmelserne i artikel 3, stk. 1, litra b).«

London-konventionen af 9. marts 1964 om fiskeri (Recueil des traités des

Nations Unies 581, nr. 8432; jfr. dansk bekendtgørelse af 27. januar 1965) fastsætter det fælles grundlag for en ordning af fiskeriet inden for seksmilegrænsen regnet fra basislinjen og i området mellem 6 og 12 mil regnet fra samme linje.

Enhver kontraherende part anerkender de øvrige kontraherende parter ret til at indføre en ordning af fiskeriet som beskrevet i konventionen (artikel 1, stk. 1). Konventionens artikler 2, 3 og 5 lyder således:

»Artikel 2

Kyststaten har eneret til at drive fiskeri og udelukkende jurisdiktion i fiskerisager inden for seksmilegrænsen regnet fra basislinjen for det ydre territorialfarvand.

Artikel 3

I området mellem 6 og 12 mil, regnet fra basislinjen for det ydre territorialfarvand, er retten til at drive fiskeri forbeholdt kyststaten og sådanne andre kontraherende parter, hvis fiskerfartøjer traditionelt har fisket i dette område mellem 1. januar 1953 og 31. december 1962.

...

Artikel 5

1. Inden for det i artikel 3 nævnte område er kyststaten beføjet til at fastsætte regler for fiskeriet og til at håndhæve sådanne regler, herunder regler, som tager sigte på gennemførelsen af internationalt vedtagne fredningsforanstaltninger, alt forudsat, at der hverken formelt eller reelt diskrimineres mod andre kontraherende parter fiskerfar-

tøjer, der driver fiskeri i overensstemmelse med artiklerne 3 og 4.

2. Før kyststaten udsteder sådanne regler, skal den underrette de øvrige interesserede kontraherende parter herom, og hvis disse ønsker det, rådføre sig med dem.«

Ifølge artikel 10 skal intet i denne konvention være til hinder for opretholdelsen eller indførelsen af en særlig ordning af fiskeriet blandt andet mellem stater, der er medlemmer af Det europæiske økonomiske Fællesskab.

Frankrig og Spanien ratificerede konventionen i 1965.

Som et led i de i artikel 9, stk. 2, i London-konventionen nævnte naboordninger indgik Frankrig og Spanien ved noteveksling af 20. marts 1967 en generel fiskeriaftale. Med hensyn til spanske fiskeres ret til at fiske i de farvande, som henhører under fransk jurisdiktion, fastsættes aftalen blandt andet følgende i artikel I.b:

»I området mellem 6 og 12 sømil fra de franske kyster har spanske statsborgere ret til uden tidsmæssig begrænsning at fiske:

— efter samtlige fiskearter ud for Atlanterhavskysten i området mellem Bidassoa's flodmunding og den breddegrad, som skærer Belle-Ile's nordligste punkt.«

c) *Gældende fransk lovgivning*

Den franske lovgivning, som finder anvendelse i nærværende sager, fremgår af lov af 1. marts 1888, der forbyder udlændinge at fiske i fransk territorialfarvand, som ændret ved bekendtgørelse nr. 67-451 af 7. juni 1967 og ved lov nr. 67-1086 af 15. december 1967.

Efter ikrafttrædelsen af London-konventionen om fiskeri af 9. marts 1964 blev der ved den nævnte bekendtgørelse nr. 67-451 af 7. juni 1967, som udvider forbudet mod fiskeri indtil 12 sømil fra basislinjerne for det ydre territorialfarvand, indført en særlig fiskerizone. Bekendtgørelsen bestemmer, at undtagelser fra dette forbud fastsættes ved bekendtgørelse i henhold til London-konventionen. Lov nr. 67-1086 af 15. december 1967 indeholder straffebestemmelser.

Bekendtgørelse nr. 68-209 af 23. februar 1968 fastsætter i overensstemmelse med London-konventionen og den fransk-spanske aftale af 20. marts 1967 de betingelser, hvorunder spanske fiskerfartøjer kan fiske i den særlige fiskerizone mellem 6 og 12 sømil og i en overgangsperiode i fiskerizonen mellem 3 og 6 sømil.

Ved lov. nr. 71-1060 af 24. december 1971 blev grænsen for de franske territorialfarvande udvidet til 12 sømil.

Overtrædelserne af EF-reglerne om netmaskestørrelser falder ind under bestemmelserne i lov af 9. januar 1852 om havfiskeri, som ligeledes indeholder straffebestemmelserne.

3. Forlæggelsesdommene af 23. april 1981 fra Tribunal de grande instance de Bayonne er registreret på Domstolens justitskontor den 5. juni 1981.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af tiltalte i hovedsagen i sag

138/81, Marticorena-Otazo, og af tiltalte i hovedsagen i sag 139/81, Prego Parada, begge ved advokat J. Tournaire, Bayonne, og i de to sager af Den franske Republiks regering, ved Gilbert Guillaume, direktør for udenrigsministeriets juridiske kontor, som befuldmægtiget, af Rådet for De europæiske Fællesskaber ved Daniel Vignes, direktør for Rådets juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af Aidan Larkin, fuldmægtig i Rådets juridiske tjeneste, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Kommissionens juridiske konsulent Jacques Bourgeois, som befuldmægtiget, bistået af François Lamoureux, Kommissionens juridiske tjeneste.

Domstolen har ved kendelse af 20. januar 1982 besluttet at forene sagerne 138/81 og 139/81 med henblik på den mundtlige behandling og domsafsigelsen.

I henhold til procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, har Domstolen ved kendelse af 20. januar 1982 besluttet at henvise de forenede sager til første afdeling.

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

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

De tiltalte i de for den nationale ret verserende sager, Marticorena-Otazo og Prego Parada har først bemærket, at EF-reglerne om netmaskestørrelser, som gælder generelt og ikke kun for spanske

fiskere, ikke er genstand for nærværende sager.

således ugyldig, om ikke andet så fordi bestemmelsen har tilbagevirkende kraft.

Med hensyn til den midlertidige ordning, der især rammer spanske fiskere, henviser de tiltalte til, at der ikke i perioden 1. februar-4. marts 1981 — dvs. på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for de ved den nationale domstol verserende sager — var fastsat EF-regler for fiskeri fra spanske fartøjer. Da der således ikke krævedes licens for at drive fiskeri fra fartøjer, der fører spansk flag, kan tilfælde af manglende licens heller ikke straffes.

Femte betragtning til forordning nr. 554/81, hvorefter spanske fartøjers fiskeri i medlemsstaternes fiskerizoner har været afbrudt siden 1. februar 1981, indicerer fejlagtigt, at der eksisterer et generelt forbud og tilsvarende kræves licens udstedt i henhold til midlertidige forordninger. Denne antagelse er imidlertid i strid med spanske fiskeres tidligere anerkendte rettigheder, bl.a. i farvandene ud for de franske kyster. Den indebærer disse rettigheders bortfald, hvilket ligeledes vil være uforeneligt med den undertiden fremførte opfattelse, hvorefter den ensidigt fastsatte licensordning for spanske fiskere ikke udgør nogen forskelsbehandling, og at denne restriktion skyldes behovet for en forhåndskontrol af tredjelandes fiskeri. Artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 1569/81 af 1. juni 1981, som udtrykkeligt forbyder fiskeri i perioden fra den 1. februar til den 3. marts 1981, er

De tiltalte anfører dernæst, at de pågældende EF-forordninger, i det omfang der hermed ensidigt fastsættes diskriminerende bestemmelser, som udelukkende finder anvendelse på spanske fiskere, er i strid med de spanske fiskeres historiske fiskerirettigheder i henhold til Londonkonventionen af 9. marts 1964 og den fransk-spanske aftale af 20. marts 1967. De henviser herved til Londonkonventionens artikel 5, som bl.a. i området mellem 6 og 12 sømil forbyder enhver form for retlig eller faktisk forskelsbehandling af andre kontraherende parter fiskerfartøjer, der driver fiskeri i overensstemmelse med konventionens artikler 3 og 4. De henviser desuden til spanske fiskeres ret til i henhold til artikel 1.b i den fransk-spanske aftale uden tidsmæssige begrænsninger at fiske efter samtlige fiskearter inden for området mellem 6 og 12 sømil fra de franske kyster.

Konventionens artikel 11, hvorefter en kyststat under visse betingelser kan undtage særlige områder fra den fulde anvendelse af artiklerne 3 og 4 til fordel for den lokale befolkning, er den eneste undtagelse fra forbudet mod forskelsbehandling i artikel 5. Konventionens artikel 10, hvorefter der intet er til hinder for en særlig ordning mellem EF-medlemsstaterne, udgør en undtagelsesbestemmelse fra mestbegunstigelsesreglen i konventionens artikel 8, stk. 2, som udelukkende har til formål at fjerne hindringerne for indførelsen af en fælles

fiskeripolitik mellem medlemsstaterne og associerede stater og således gensidigt give deres borgere adgang til deres særlige fiskerizoner, selv om borgerne ikke har nogen historisk bestemte rettigheder i konventionens artikel 3's forstand. Bestemmelsen giver ikke grundlag for at udelukke en anden kontraherende parts borgere — i nærværende sager spanske borgere — fra en fiskerizone, som de har adgang til på lige fod med kyststatens lokale befolkning. De tiltalte henviser i denne forbindelse til Domstolens dom af 16. februar 1978 (Kommissionen mod Irland, sag 61/77, Sml. 1978, s. 417), hvoraf det fremgår, at »den i fællesskabsretten knæsatte regel om ligestilling ikke blot [forbyder] åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men desuden enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre sonderingskriterier reelt fører til samme resultat«.

De tiltalte mener, at de pågældende traktaters bindende virkning direkte følger af den franske forfatnings artikel 55, ligesom dette fremgår af en række nationale gennemførelsesbestemmelser.

Udvidelsen af medlemsstaternes fiskerizoner til 200 sømil og nødvendigheden af at bevare ressourcerne har skabt en ny folkeretlig sædvaneregulering, som har afløst den tidligere retssædvane, men de gældende internationale aftaler er ikke herved blevet ophævet. Videre er de pågældende aftaler hverken udløbet eller sat ud af kraft.

Der er støtte for denne opfattelse i fiske-
riaftalen af 15. april 1980 mellem Fælles-

skabet og Spanien. Ifølge aftalens artikel 1 er formålet alene at fastlægge de principper og regler, der skal gælde for fiskeriet. Det var således kun under denne forudsætning, at Spanien i en erklæring afgivet i forbindelse med aftalens undertegnelse anerkendte, at aftalens bestemmelser skulle træde i stedet for bestemmelserne i de tidligere aftaler. De historiske fiskerirettigheder som sådan og London-konventionens forbud mod forskelsbehandling er derfor ikke berørt af aftalen. Der må gælde samme regler for fiskeri efter bestemte arter inden for de særlige fiskerizoner for såvel udenlandske fiskere som medlemsstaternes egne fiskere (jfr. J. L. Mese-guer, *Accord de pêche entre l'Espagne et la CEE*, *Revue du marché commun* 1980, ss. 527-534 og 589-594, navnlig s. 594).

De tiltalte anfører endelig, at de af tiltalen omfattede overtrædelser alle blev begået, mens aftalen fandt midlertidig anvendelse. Gældende traktater kan imidlertid ikke tilsidesættes af midlertidige foranstaltninger, som endnu ikke er ratificeret.

De omtvistede EF-regler er derfor i strid med London-konventionen, den fransk-spanske aftale og artikel 1 i aftalen mellem Fællesskabet og Spanien. De tidligere indgåede aftalers forrang følger bl.a. af den almindelige traktatretlige grundsætning i artikel 30, stk. 4, litra b), i Wiener-konventionen af 1969 om traktatretten, som ligeledes kommer til udtryk i EØF-traktatens artikel 234. I henhold til Domstolens dom af 14. oktober 1980 (Attorney general mod Burgoa, sag 812/79, Sml. 1980, s. 2787)

er Fællesskabets institutioner forpligtet til ikke at hindre medlemsstaterne i at opfylde tidligere indgåede forpligtelser. Dette princip gælder ligeledes for den afledte fællesskabsret.

De tiltalte anfører, at Domstolen — hvis den ikke desto mindre kender fællesskabsforordningerne gyldige — ikke er beføjet til at træffe afgørelse om, hvorvidt forordningerne finder anvendelse på spanske statsborgere, idet dette spørgsmål indebærer, at Domstolen må foretage en fortolkning af folkeretlige bestemmelser, som er bindende for medlemsstaterne uden for fællesskabsrettens rammer (jfr. dom af 27. 11. 1973, Vandeweghe, sag 130/73, Sml. 1973, s. 1329).

Den franske regering anfører, at Domstolen kan indskrænke sig til at svare Tribunal de Bayonne, at der ikke på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for nærværende sager, var udstedt EF-forordninger om fastsættelse af foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som fandt anvendelse på spanske fiskere. Domstolen kan overlade det til den nationale domstol at afgøre sagerne i henhold til national fransk ret.

I dette tilfælde må sagerne afgøres efter gældende fransk ret, hvorefter udenlandske fiskere ikke kan fiske i territorialfarvande indtil 12 sømil fra kysten, medmindre der ved bekendtgørelse er fastsat undtagelser fra dette forbud. Efter at Fællesskabet har udøvet sin kompetence på dette område, og navnlig efter Haag-resolutionen af 3. november 1976, er der kun fastsat sådanne undtagelser på fællesskabsplan, idet Fællesskabets

kompetence på dette område omfatter samtlige farvande henhørende under medlemsstaternes jurisdiktion. Da der ikke ved forordning er fastsat regler for licensudstedelse i perioden 1. februar-3. marts 1981, og der følgelig ikke er udstedt licenser i denne periode, har de tiltalte overtrådt fiskeribestemmelserne ved at drive fiskeri uden tilladelse. Det tilkommer imidlertid ikke Domstolen at træffe denne afgørelse, men derimod den nationale ret.

Såfremt det skulle vise sig nødvendigt at præcisere EF-rettens rækkevidde i forhold til de omhandlede folkeretlige forpligtelser, anfører den franske regering, at London-konventionen og den fransk-spanske aftale ikke længere fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, hvilket navnlig skyldes ratificeringen af fiskeriaftalen mellem Fællesskabet og Spanien den 15. april 1980. Fiskeriaftalen trådte først i kraft den 22. maj 1980, men fandt imidlertid i henhold til aftalens artikel 12 midlertidig anvendelse fra ratificeringen. Aftalen var således bindende for Fællesskabet og Spanien fra den 15. april 1980. Den franske regering mener, at fiskeriaftalen samtidig ophævede de spanske fiskeres rettigheder i henhold til de tidligere indgåede traktater.

Endelig påvirker de nævnte bestemmelser i London-konventionen af 1964 og i den fransk-spanske aftale af 1967 ikke gyldigheden af EF-reglerne om netmasketørrelser, som fandt anvendelse i fællesskabsfarvandene på tidspunktet for de omtvistede faktiske omstændigheder.

Rådet for De europæiske Fællesskaber har først gjort gældende, at London-konventionens artikel 10 indeholder en »klausul«, som Fællesskabet kan påbe-

råbe sig, og at EF-reglerne på fiskeriområdet følgelig går forud for konventionen og den fransk-spanske aftale, som er direkte knyttet hertil. Dette har været tilfældet lige siden starten på Fællesskabets fiskeripolitik over for spanske fiskere, og fiskeriaftalen mellem Fællesskabet og Spanien er senere trådt i stedet for disse tidligere traktater, idet Fællesskabet har overtaget medlemstaternes ret til at indgå traktater med tredjelande om fiskeri i de farvande, der hører under medlemsstaternes jurisdiktion. Denne fortolkning støttes af den afgivne erklæring i forbindelse med aftalens undertegnelse den 23. september 1978, hvorefter »den spanske delegation med hensyn til artikel 1 anerkender, at aftalens bestemmelser træder i stedet for tidligere aftaler vedrørende fiskeriet, hvor både Fællesskabets medlemsstater og Spanien er parter; i tilfælde af aftalens ophævelse forbeholder Spanien sig ret til at gøre tidligere bestemmelser i de pågældende aftaler om spanske fiskeres fiskerettigheder i forhold til Fællesskabets medlemsstater gældende over for Fællesskabet«.

Rådet mener således, at London-konventionen og den fransk-spanske aftale af 1967 imidlertid er sat ud af kraft og ikke har fundet anvendelse siden ratificeringen af aftalen den 15. april 1980, fra hvilket tidspunkt aftalen fandt midlertidig anvendelse. Efter aftalens ikrafttræden den 22. maj 1981 er de tidligere aftaler bortfaldet og vil kun eventuelt kunne finde anvendelse, hvis aftalen af 15. april 1980 ophæves.

Med hensyn til perioden 1. februar-3. marts 1981 anfører Rådet, at der ikke i dette tidsrum var fastsat EF-regler om licensudstedelse til spanske fiskere, og at fiskeriforbindelserne mellem Fællesskabet og Spanien følgelig var afbrudt. Denne afbrydelse betød imidlertid ikke, at fiskeriet dermed var frit, idet den franske lovgivning udtrykkeligt forbyder fiskeri i territorialfarvandene og i den økonomiske zone, medmindre Fællesskabet har givet tilladelse hertil. Rådet præciserer, at fiskeriordningen for 1981 som følge af uenighed mellem Fællesskabet og Spanien om antallet af licenser og kvoternes størrelse hverken kunne fastsættes i december 1980 eller januar 1981. Forhandlingerne herom mellem Fællesskabet og Spanien blev først afsluttet den 17. februar 1981, hvorefter forordning nr. 554/81 blev udstedt.

Ifølge forelæggelsesdommen har den nationale ret været opmærksom på afbrydelsen i de spanske fartøjers fiskeri, og *Kommissionen for De europæiske Fællesskaber* mener følgelig, at det præjudicielle spørgsmål angår selve princippet om begrænsningen i de spanske fartøjers adgang til Fællesskabets fiskerizone, hvad enten denne begrænsning — som hovedregel — skyldes kravet om licens eller undtagelsesvis indebærer et totalt fiskeriforbud, som det var tilfældet på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i nærværende sager. Ifølge Kommissionens opfattelse udgør kravet om licens og afbrydelse af fiskeriet et led i udøvelsen af Fællesskabets almindelige

beføjelse til at træffe foranstaltninger til beskyttelse af ressourcerne inden for Fællesskabets særlige fiskerizone.

Kommissionen henviser dernæst til den sammenhæng, hvori begrænsningen af de spanske fiskerfartøjers adgang til de af medlemsstaternes fiskerizoner, der er omfattet af fællesskabsbestemmelserne, indgår som følge af udvidelsen til 200 sømil. Kommissionen anfører herved, at fællesskabsbestemmelserne om fiskeri omfatter de fiskerizoner, som hører under medlemstaternes jurisdiktion.

I afventning af resultatet af fiskeriforhandlingerne blev betingelserne for de spanske fiskeres fiskeri først ensidigt fastlagt af Fællesskabet i en midlertidig ordning ved hvis gennemførelse Spanien deltog gennem udstedelsen af licenser. Senere blev disse betingelser fastlagt i fiskeriaftalen mellem Fællesskabet og Spanien, som med henblik herpå fastsætter en særlig konsultationsprocedure. Lige siden aftalen fandt midlertidig anvendelse, har Rådet efter konsultationer med de spanske myndigheder årligt fastsat de foranstaltninger, som finder anvendelse på spanske fartøjer, ved forordning nr. 1719/80 af 30. juni 1980 for 1980 og ved forordning nr. 1569/81 af 1. juni 1981 for 1981. Kommissionen præciserer, at sidstnævnte forordning, som i artikel 10, stk. 3, stadfæster afbrydelsen af fiskeriet i perioden 1. februar-3. marts 1981, udelukkende afskriver fangster taget i henhold til de midlertidige forordninger nr. 3305/80 og nr. 555/81 på de for 1981 fastsatte kvoter.

Kommissionen mener, at Fællesskabet havde ret til at afbryde de spanske fartøjers fiskeri, idet der ikke var opnået enighed med de spanske myndigheder om de foreslåede fiskerbetingelser. Kommissionen henledte den spanske delegations opmærksomhed på nødvendigheden af rettidigt at afslutte konsultationerne om fiskeriordningen for 1981; efter at den spanske delegation havde afbrudt konsultationerne, meddelte Kommissionen den spanske delegation, at de spanske fartøjers fiskeri skulle afbrydes med virkning fra 31. januar 1981. Ansvaret for forsinkelsen i konsultationerne påhvilede følgelig Spanien.

Med hensyn til spørgsmålet om de pågældende EF-reglers gyldighed i forhold til tidligere indgåede internationale aftaler er Kommissionen af den opfattelse, at afgørelsen i dommen af 14. oktober 1980 (Attorney general mod Burgoa, sag 812/79, Sml. 1980, s. 2787) gælder generelt, uanset om de omtvistede faktiske omstændigheder fandt sted inden for eller uden for 12 sømylegrænsen. Kommissionen anfører, at det følger af dommen, at der ved afgørelsen af spørgsmålet om gyldigheden af de af Fællesskabet trufne midlertidige foranstaltninger ikke skulle tages hensyn til den ordning, som gjaldt inden EF-reglernes ikrafttræden. Grundlaget for EF-reglerne er således det nye samarbejde, som er indledt mellem Spanien og Fællesskabet som følge af udvidelsen af fiskerizonerne til 200 sømil.

Ifølge Kommissionen angår udviklingen i de folkeretlige regler inden for havretten, som ligger til grund for det nye samarbejde, ikke kun fiskerizonerne mellem 12 og 200 sømil, men ligeledes fiskerizonerne mellem 6 og 12 sømil. Det fremgår

således af Den internationale Domstols dom af 25. juli 1974 (Det forenede Kongerige mod Island, Recueil CIJ 1974, s. 23), at ændringen i de folkeretlige regler inden for havretten som følge af de nye sædvaneregler først viste sig i de farvande, som grænser op til territorialfarvandet, dvs. i området mellem 6 og 12 sømil.

Med hensyn til de tekniske foranstaltninger i forordning nr. 2527/80 anfører Kommissionen endelig, at den behørigt har meddelt den spanske repræsentation ved EF, at disse bestemmelser finder anvendelse på alle fartøjer, som driver fiskeri i Fællesskabernes farvande.

III — Mundtlig forhandling

De tiltalte i de for den nationale ret verserende sager, Marticorena-Otazo og Prego Parada, ved advokat J. Tournaire, Bayonne, Den franske Republiks regering, ved Bernard Botte, attaché i udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, Rådet for De europæiske Fællesskaber, ved Rådets juridiske konsulent B. Schloh, som befuldmægtiget, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved F. Lamoureux, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 29. april 1982.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. maj 1982.

Præmisser

- 1 Ved domme af 23. april 1981, indgået til Domstolen den 5. juni 1981, har Tribunal de grande instance de Bayonne i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål om gyldigheden i forhold til tidligere indgaaede folkeretlige forpligtelser af EF-forordninger om fastsættelse af en række midlertidige foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeresourcerne, som skal finde anvendelse på fartøjer, der sejler under spansk flag — og i bekræftende fald om disse forordninger kan gøres gældende over for spanske statsborgere — for så vidt der i forordningerne opstilles nye bestemmelser om fiskeri fra spanske fartøjer i den særlige fiskerizone fra 6 til 12 sømil regnet fra basislinjerne.
- 2 Spørgsmålet er blevet rejst under straffesager mod to skippere på fiskerfartøjer, der er registreret i Spanien, som er tiltalt for at have fisket uden licens i fransk territorialfarvand og for at have fisket med net, der ikke opfyldte den foreskrevne maskestørrelse.

- 3 De tiltalte blev henholdsvis den 2. og 9. februar 1981 antruffet under fiskeri ud for Bayonne i området mellem 6 og 12 sømil regnet fra basislinjerne, ca. 10 sømil fra den franske kyst.
- 4 Den nationale ret fastslog, at de tiltalte ikke har kunnet fremlægge den licens, som kræves i henhold til Rådets forordninger nr. 1719/80, 3305/80 og 554/81, og at de tiltaltes fiskeri således udgør et ifølge fransk ret strafbart forhold. Ifølge den nationale ret har de tiltalte videre gjort sig skyldige i en overtrædelse af franske lovregler ved at drive fiskeri med net, som ikke opfylder den foreskrevne maskestørrelse i Rådets forordninger nr. 2527/80 og 272/81.
- 5 De tiltalte har i begge sager anført, at de omhandlede EF-forordninger er ugyldige eller i hvert fald ikke finder anvendelse på dem, idet forordningerne er uforenelige med de rettigheder, som de kan påberåbe sig ifølge de tidligere indgåede folkeretlige forpligtelser mellem Frankrig og Spanien. De har i denne forbindelse bl.a. påberåbt sig London-konventionen af 9. marts 1964 om fiskeri (Recueil des traités des Nations Unies 581, nr. 8432; dansk bekendtgørelse af 27. 1. 1965) og den fransk-spanske fiskeriaftale af 1967 (Journal Officiel de la République française af 4. 8. 1967, s. 7807).
- 6 Rådets forordning nr. 1719/80 af 30. juni 1980 om fastsættelse for 1980 af en række foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som skal finde anvendelse på fartøjer, der sejler under spansk flag (EFT L 168, s. 27), fandt ifølge sin artikel 12, stk. 2, anvendelse fra den 1. januar til den 31. december 1980. Rådets forordning nr. 3305/80 af 17. december 1980 om forlængelse af gyldighedsperioden for licenser til fiskeri for fartøjer, som fører spansk flag (EFT L 344, s. 33), bestemmer, at de fiskerilicenser, som er gyldige den 31. december 1980 i medfør af forordning nr. 1719/80 forbliver gyldige indtil den 31. januar 1981. Rådets forordning nr. 554/81 af 27. februar 1981 om fastsættelse af en række midlertidige foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, som skal finde anvendelse på fartøjer, der sejler under spansk flag (EFT L 57, s. 1), som trådte i kraft den 4. marts 1981, bestemmer i artikel 11, stk. 2, at forordningen finder anvendelse indtil den 31. maj 1981.

- 7 Disse tre forordninger indgår i den række af Rådets forordninger, hvorved der i afventning af ikrafttrædelsen af fiskeriaftalen af 15. april 1980 mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og den spanske regering (EFT L 263, s. 1) blev fastlagt visse midlertidige foranstaltninger, som skulle gælde for kortere tidsrum, og som indebar en fastsættelse af fangstkvoter for spanske fiskere.
- 8 Domstolen har allerede i dom af 8. december 1981 (Arbelaiz-Emazabel, sag 181/80, Sml. 1981, s. 2961) fastslået, at den midlertidige ordning, som Fællesskabet har indført, indgår i det samarbejde, der er indledt mellem Fællesskabet og Spanien for dels at løse problemerne i forbindelse med bevaringsforanstaltningerne og udvidelsen af fiskerizonerne, dels gensidigt at sikre fiskerne adgang til de farvande, der omfattes af sådanne foranstaltninger. Domstolen udtalte videre, at dette samarbejde, som resulterede i fiskeriaftalen af 1980, under hensyn til det stadigt voksende behov for foranstaltninger til bevarelse af havets biologiske ressourcer og den generelle udvikling i folkeretten på havfiskeriområdet, trådte i stedet for de tidligere gældende folkeretlige forpligtelser mellem disse medlemsstater og Spanien.
- 9 Heraf følger, at spanske fiskere ikke kan påberåbe sig tidligere folkeretlige forpligtelser mellem Frankrig og Spanien til støtte for, at de af Fællesskabet udstedte midlertidige forordninger ikke finder anvendelse, når disse to grupper af bestemmelser er uforenelige.
- 10 Det følger heraf, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordningerne nr. 1719/80, 3305/80 og 554/81, og at forordningernes bestemmelser kan gøres gældende over for spanske statsborgere.
- 11 De tiltalte, den franske regering, Rådet og Kommissionen har alle henledt Domstolens opmærksomhed på den omstændighed, at fartøjer, der fører spansk flag, ikke på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i de to sager, dvs. henholdsvis den 2. og 9. februar 1981, var omfattet af EF-licensregler. Betragtningerne til forordning nr. 554/81 henviser i denne forbindelse

til, at de i henhold til fiskeriaftalen af 1980 — som fandt midlertidig anvendelse fra datoen for dens undertegnelse — førte konsultationer mellem Fællesskabet og Spanien først blev afsluttet den 17. februar 1981. Det hedder videre, at spanske fartøjers fiskeri i de af medlemsstaternes fiskerizoner, der er omfattet af fællesskabsbestemmelser for fiskeri, var tilladt i perioden fra den 1. januar til den 31. januar 1981 ved forordning nr. 3305/80, og at dette fiskeri har været afbrudt siden den 1. februar 1981.

- 12 De tiltalte har gjort gældende, at spanske fiskere i henhold til fiskeriaftalen frit kan drive fiskeri i de pågældende fiskerizoner, når der ikke på fællesskabsplan er fastsat en licensordning for dem.
- 13 Det tilkommer imidlertid den nationale ret at fastlægge de retlige følger af den omstændighed, at der ikke i perioden 1. februar-4. marts 1981 var fastsat EF-regler om udstedelse af fiskerilicenser til spanske fiskerfartøjer.
- 14 EF-reglerne om netmaskestørrelser findes i Rådets forordning nr. 2527/80 af 30. september 1980 om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne (EFT L 258, s. 1), hvis gyldighedsperiode blev forlænget til den 28. februar 1981 ved Rådets forordning nr. 272/81 af 27. januar 1981 (EFT L 27, s. 72).
- 15 Parterne har ikke under retsforhandlingerne anfægtet gyldigheden af disse forordninger, som uden forskel finder anvendelse på fiskeriet i visse havområder henhørende under medlemsstaternes højhedsområde eller jurisdiktion, og Domstolens gennemgang af spørgsmålet har intet frembragt, der kan rejse tvivl om forordningernes gyldighed.

Sagens omkostninger

- 16 De udgifter, der er afholdt af den franske regering samt af Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser
kender

DOMSTOLEN (første afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Tribunal de grande instance de Bayonne ved dom af 23. april 1981, for ret:

Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordninger nr. 1719/80 af 30. juni 1980 (EFT L 168, s. 27), 2527/80 af 30. september 1980 (EFT L 258, s. 1), 3305/80 af 17. december 1980 (EFT L 344, s. 33), 272/81 af 27. januar 1981 (EFT L 27, s. 72) og 554/81 af 27. februar 1981 (EFT L 57, s. 1). Forordningernes bestemmelser kan gøres gældende over for spanske statsborgere.

O'Keefe

Bosco

Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. oktober 1982.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl

Ekspeditionssekretær

A. O'Keefe

Formand for første afdeling

**FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
F. CAPOTORTI
FREMSAT DEN 27. MAJ 1982 ¹**

Høje Domstol.

1. Tribunal de grande instance de Bayonne har ved domme af henholdsvis 23. april og 21. maj 1981 forelagt

Domstolen fire præjudicielle spørgsmål, som næsten ordret er identiske med de spørgsmål, som Domstolen allerede har besvaret ved domme af 8. december 1981 afsagt i henholdsvis de forenede sager

¹ — Oversat fra italiensk.