

im Rahmen des Übereinkommens über die Fischerei im Nordostatlantik Verpflichtungen zur Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres zu übernehmen, und somit auch berechtigt, deren Erfüllung in ihrem Hoheitsbereich sicherzustellen.

2. Ein Mitgliedstaat, der Maßnahmen zur Beschränkung der Fischereitätigkeit mit dem Ziel der Erhaltung der Meeresschätze trifft, gefährdet nicht die Zielsetzungen oder das Funktionieren des durch die Verordnungen Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70 errichteten Systems.
3. Derartige Maßnahmen stellen keine nach Artikel 30 ff. EWG-Vertrag verbotenen Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs dar.

Lecourt	Kutscher	O’Keeffe	
Mertens de Wilmars	Pescatore	Sørensen	Capotorti

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. Juni 1976.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALBERTO TRABUÇCHI VOM 22. JUNI 1976 ¹

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

1. Mit den vorliegenden Ersuchen um Vorabentscheidung bezwecken die beiden niederländischen Gerichte, Angaben zu erhalten, anhand deren sie feststellen können, ob die niederländischen Vorschriften, welche in Ausführung von

Empfehlungen erlassen worden sind, die im November 1974 von der im Rahmen des Übereinkommens über die Fischerei im Nordostatlantik (Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen) tätigen Kommission ausgesprochen wurden, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind; es geht insbesondere um die Vereinbarkeit mit den Bestimmungen des Vertrages

¹ – Aus dem Italienischen übersetzt.

über die Landwirtschaft und das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen, mit den Verordnungen Nrn. 2141/70 und 2142/70 des Rates über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft beziehungsweise die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse sowie mit Artikel 102 der Beitrittsakte, in dem vorgesehen ist, daß der Rat die Voraussetzungen für die Ausübung des Fischfangs im Hinblick unter anderem auf die Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres festlegt.

Die genannten Empfehlungen setzen mit dem Ziel der Erhaltung der Fischbestände in dem betreffenden Meeresgebiet Gesamthöchstquoten für die Fischerei in der Nordsee, insbesondere auf Zunge und Scholle, für das Jahr 1975 fest und teilen diese darüber hinaus in Einzelquoten für die betroffenen Staaten auf. Sie sehen ferner das Verbot der Fischerei in den Küstengewässern mit Schiffen oberhalb einer bestimmten Tonnage und Motorstärke vor. Die niederländischen Behörden haben zur Durchführung dieser Empfehlungen eine Reihe von Maßnahmen erlassen, welche die Fischerei beschränken; die Nichtbefolgung der darin vorgesehenen Verhaltenspflichten zieht strafrechtliche Sanktionen nach sich.

Die niederländischen Richter fragen an, ob die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die obengenannten Normen des Gemeinschaftsrechts noch befugt sind, völkerrechtliche Abkommen zur Erhaltung der Fischbestände zu schließen, und ob es das Gemeinschaftsrecht zuläßt, Maßnahmen zur Festsetzung von Fangquoten zu treffen. Diese Fragen betreffen damit sowohl die Befugnis der Mitgliedstaaten, in Fischereianglegenheiten auf völkerrechtlicher Ebene trotz einer Gemeinschaftsregelung des Fischereisektors einseitig zu handeln, als auch die Tragweite des Gemeinschaftsrechts — insbesondere der gemeinsamen Marktregelung und der Bestimmungen über das Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen — gegenüber einschränkenden Maßnahmen,

wie sie in Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen von den staatlichen Behörden getroffen werden.

Es muß somit vor allem festgestellt werden, ob die Befugnis, völkerrechtliche Abkommen zum Schutz der Fischbestände zu schließen, nunmehr allein der Gemeinschaft zusteht oder ob die Mitgliedstaaten noch die Möglichkeit haben, auf diesem Gebiet selbständig zu handeln. Sollte eine derartige Befugnis der Mitgliedstaaten verneint werden müssen, würde sich die Prüfung der anderen Fragen erübrigen. Im umgekehrten Fall müßte dagegen untersucht werden, ob die Mitgliedstaaten trotz der Gemeinschaftsregelung auf dem Fischereisektor berechtigt sind, zur Erreichung des obengenannten Ziels die Fischerei zu beschränken, insbesondere Fangquoten festzusetzen. Hierbei wären auch die Artikel 30 ff. des Vertrages über das Verbot von Beschränkungen mit gleicher Wirkung wie Kontingente zu berücksichtigen. Unter diesem zweiten Gesichtspunkt stellt sich die Frage unabhängig davon, ob die betreffenden Beschränkungen vertraglichen oder einseitigen Ursprungs sind.

2. Zunächst sollen die Fragen untersucht werden, die sich bei der Bestimmung der Außenzuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in dem betreffenden Bereich ergeben.

Bekanntlich ist das Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen am 24. Januar 1959 abgeschlossen worden und für alle Signatarstaaten, zu denen sieben Mitgliedstaaten gehören, am 27. Juni 1963 in Kraft getreten. Es verfolgt die Erhaltung der Fischbestände im Nordostteil des Atlantischen Ozeans einschließlich der Territorial- und der Küstengewässer. Mit der Durchführung des Übereinkommens ist eine besondere Kommission beauftragt, die sich aus Delegierten eines jeden Vertragsstaats zusammensetzt.

Die von den beiden niederländischen Gerichten vorgelegten Ersuchen betreffen nicht die allgemeine Frage, ob die

Mitgliedstaaten der EWG weiterhin selbständig an einem derartigen Übereinkommen beteiligt sein können, sondern lediglich die Zulässigkeit von Maßnahmen zur Beschränkung der Fischerei, die von jedem dieser selbständig handelnden Mitgliedstaaten in Ausführung von Verpflichtungen getroffen wurden, die sich aus einer im Rahmen des genannten Übereinkommens neu beschlossenen Bestimmung — dem Artikel 7 Buchstaben g und h — ergeben; durch diese Bestimmung sind mit Billigung aller Vertragsstaaten die Zuständigkeiten der erwähnten Kommission um die Befugnis erweitert worden, Gesamtquoten für die Fischerei und ihre Zuteilung an die Vertragsstaaten festzusetzen. Diese 1971 beschlossene Änderung ist 1974 und damit nach der Gemeinschaftsregelung zur Organisation des Fischereisektors, in Kraft getreten.

In völkerrechtlicher Hinsicht werfen somit die Ersuchen um Vorabentscheidung nur bezüglich der Beteiligung der Mitgliedstaaten an dieser Änderung des Übereinkommens die Frage der Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht auf.

In seinem Urteil in der Rechtssache 22/70 („Europäisches Übereinkommen über Straßenverkehr“ — AETR) hat der Gerichtshof betont, daß „in den Bereichen, in denen die Gemeinschaft zur Verwirklichung einer vom Vertrag vorgesehenen gemeinsamen Politik Vorschriften erlassen hat, die in irgendeiner Form gemeinsame Rechtsnormen vorsehen, die Mitgliedstaaten weder einzeln noch selbst gemeinsam handelnd berechtigt [sind], mit dritten Staaten Verpflichtungen einzugehen, die diese Normen beeinträchtigen. In dem Maße, wie diese Gemeinschaftsrechtsetzung fortschreitet, kann nur die Gemeinschaft mit Wirkung für den gesamten Geltungsbereich der Gemeinschaftsrechtsordnung vertragliche Verpflichtungen gegenüber dritten Staaten übernehmen und erfüllen. Daher kann beim Vollzug der Vorschriften des Vertrages die für innergemeinschaftliche Maßnahmen geltende Regelung nicht

von der für die Außenbeziehungen geltenden getrennt werden“ (Slg. 1971, 275).

Um dem vorlegenden Richter die Entscheidung darüber zu ermöglichen, ob die in Ausführung der vom Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen vorgesehenen Empfehlungen erlassenen innerstaatlichen Bestimmungen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, ist zunächst unter Berücksichtigung der im AETR-Urteil ausgesprochenen Grundsätze zu untersuchen, ob die Mitgliedstaaten nach dem Inkrafttreten der Gemeinschaftsregelung auf dem Fischereisektor noch befugt waren, auf völkerrechtlicher Ebene im Rahmen des genannten Übereinkommens selbständig zu handeln und sogar neue Verpflichtungen zu übernehmen: Konnten sich die Mitgliedstaaten 1971 zulässigerweise völkerrechtlich verpflichten, der Festsetzung von Beschränkungen bei der Ausübung einer Tätigkeit zuzustimmen, die zu einem Sektor gehört, der bereits Gegenstand einer gemeinsamen Marktorganisation war?

Hier ist sogleich darauf hinzuweisen, daß das Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen auch die Fischerei in der Hohen See betrifft, während die Gemeinschaftsregelung des Fischereisektors neben dem Handelsverkehr mit Drittländern vor allem die Tätigkeiten und Vorgänge in dem der „Oberhoheit“ oder „Gerichtsbarkeit“ der Mitgliedstaaten unterliegenden Bereich regelt. Dies wird verständlich, wenn man sich vor Augen hält, daß eine einseitige Regelung der Probleme der Hochseefischerei, selbst wenn sie durch die Gemeinschaft erfolgen sollte, kaum denkbar wäre: Diese Probleme können ihrer Natur wegen wirksam nur im Rahmen von Abkommen aufgegriffen und gelöst werden, an denen alle betroffenen Staaten beteiligt sind, im vorliegenden Fall also diejenigen Drittstaaten, deren Fischer in dem betreffenden Meeresgebiet tätig sind. Dies gilt natürlich unbeschadet etwaiger — auch einseitiger — Maßnahmen, die insbesondere in Ausführung der Artikel 1 der Verordnung Nr. 2141/70 und 102 der Beitrittsakte über

die Förderung einer rationellen Nutzung der biologischen Schätze des Meeres durch eine Regelung der Ausübung der Fischerei noch getroffen werden können.

Der sich aus dem AETR-Urteil ergebende Grundsatz, wonach die Ausübung einer innergemeinschaftlichen Regelungsbefugnis auf einem bestimmten Gebiet zur Folge hat, daß die bis dahin den Mitgliedstaaten zustehende Befugnis, völkerrechtliche Verpflichtungen auf diesem Gebiet zu übernehmen, nunmehr allein der Gemeinschaft zusteht, muß unserer Ansicht nach unabhängig davon gelten, ob die betreffenden völkerrechtlichen Verpflichtungen sich ausschließlich auf den Hoheitsbereich der Mitgliedstaaten oder — wie im Fall des hier interessierenden völkerrechtlichen Übereinkommens — auch auf außerhalb dieses Bereichs liegende Gebiete beziehen.

Die Ausschließlichkeit der Zuständigkeit der Gemeinschaft hängt davon ab, ob zwischen den außerhalb des eigentlichen Gemeinschaftsgebiets ausgeübten Tätigkeiten, die Gegenstand der völkerrechtlichen Regelung sind, und der Gemeinschaftsregelung der Tätigkeiten in jenem Gebiet ein funktioneller Zusammenhang besteht. Die automatische Ausweitung der innergemeinschaftlichen Zuständigkeiten auf die Ebene der Außenbeziehungen findet ja ihre Daseinsberechtigung und ihren Rechtsgrund in dem funktionellen Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung der Außenzuständigkeiten und der Wahrnehmung der innergemeinschaftlichen Zuständigkeiten auf demselben Gebiet. Betrifft daher eine Außenzuständigkeit, selbst wenn sie auf die Regelung von Tätigkeiten in einem außerhalb des der gemeinschaftlichen Regelungsbefugnis unmittelbar unterliegenden geographischen Gebiets gerichtet ist, einen Sektor, für den bereits eine Gemeinschaftsregelung für den innergemeinschaftlichen Bereich besteht, und ist diese Außenzuständigkeit somit geeignet, das Funktionieren der gemeinschaftlichen Regelungsmechanismen für diesen Tätigkeitsbereich zu beeinflussen, so

muß ein solcher funktioneller Zusammenhang zwischen Binnen- und Außenzuständigkeit anerkannt werden; in Verbindung mit der tatsächlichen Ausübung der internen Regelungsbefugnis auf demselben Sektor führt dieser Zusammenhang zum Übergang der Außenzuständigkeit auf die Gemeinschaft.

3. Es scheint mir ferner angebracht, vorab auf folgendes hinzuweisen: Bei der Bestimmung derjenigen Zuständigkeiten, die nach dem System des Vertrages der Gemeinschaft übertragen sind, muß der Gesichtspunkt, daß bestimmte Drittstaaten einer Teilnahme der Gemeinschaft an den obengenannten völkerrechtlichen Übereinkommen möglicherweise Schwierigkeiten in den Weg legen könnten, ganz außer Betracht bleiben. Wenn dieser Umstand auch bei der Beurteilung des zwischenzeitlichen Verhaltens der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden mag, so hat er doch keinerlei Bedeutung für die Anerkennung der fraglichen Gemeinschaftszuständigkeit oder ihrer Qualifizierung im Verhältnis zur Stellung der Mitgliedstaaten. Die etwaige Feststellung solcher Schwierigkeiten infolge der politisch motivierten Haltung bestimmter Drittstaaten könnte mit anderen Worten in keinem Fall die nach Gemeinschaftsrecht bestehende Rechtslage hinsichtlich der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten ändern. Ergäbe hier die Auslegung des Gemeinschaftsrechts, daß die Erhaltung der Fischbestände auch auf völkerrechtlicher Ebene nur von der Gemeinschaft geregelt werden könnte, so würde diese Zuständigkeit durch den etwaigen Widerstand bestimmter Drittstaaten gegen die volle und unmittelbare Teilnahme der Gemeinschaft an den Verhandlungen und an der Erfüllung der Aufgaben im Rahmen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens nicht der Gemeinschaft entzogen und auf die Mitgliedstaaten rückübertragen werden können. Sollten sich diese Schwierigkeiten als unüberwindlich erweisen, könnte die Gemeinschaft allenfalls die Mitgliedstaaten ermächtigen, in ihrem Namen und unter

genauer Beachtung der von ihr erteilten Richtlinien zu handeln.

Man muß sich zudem vor einer anderen Gefahr hüten. Der Umstand, daß die Mitgliedstaaten mit der Hinnahme der verschiedenen Beschränkungen der Fischereifreiheit ein sinnvolles und sogar notwendiges Ziel verfolgen, darf uns nicht aus den Augen verlieren lassen, daß der ökologische Gesichtspunkt des Problems zwar von erstrangiger Bedeutung, aber nicht der einzige ist, der bei der völkerrechtlichen Regelung der Fischerei eine Rolle spielt. Hierzu gehört auch ein wesentlicher wirtschaftlicher und kommerzieller, und damit die Tätigkeit und Zuständigkeit der Gemeinschaft selbst betreffender Gesichtspunkt, der für alle an dem Abkommen beteiligten Staaten von größter Wichtigkeit ist. Es sollte daher vermieden werden, aus Sympathie für das erstrebte ökologische Ziel jedwede hierzu eingesetzten Mittel oder Verfahren unterschiedslos hinzunehmen.

Es sei abschließend bemerkt, wie ungenügend — nach dem was im Laufe dieses Verfahrens bekannt wurde — die vorherige Abstimmung über die Verhandlungen im Rahmen des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens, die zwischen den Mitgliedstaaten auf Gemeinschaftsebene erreicht werden sollte, in der Praxis funktioniert hat. Diese Vorgänge geben zwar Anlaß, auf das Erfordernis vorheriger Abstimmung, wie es dem Artikel 116 EWG-Vertrag zugrunde liegt, hinzuweisen, lassen aber doch einige Skepsis über den Nutzen dieses Verfahrens aufkommen.

4. Es kann nunmehr die Frage untersucht werden, ob die Gemeinschaftsregelung auf dem Fischereisektor ihrem Inhalt und Zweck nach geeignet ist, die Mitgliedstaaten schon auf der Ebene der Zuständigkeit daran zu hindern, völkerrechtliche Verpflichtungen wie die aus der oben erwähnten Änderung des Artikels 7 des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens folgendes zu übernehmen. Zu diesem Zweck wird es angebracht

sein, an die wesentlichen Züge der Gemeinschaftsregelung zu erinnern.

Die Verordnung Nr. 2141/70 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft sieht eine gemeinsame Regelung der Ausübung der Fischerei in den Meeresgewässern sowie die Koordinierung der Strukturpolitik der Mitgliedstaaten auf dem betreffenden Sektor vor. Diese gemeinsame Regelung wird durch den Grundsatz der Gleichbehandlung gekennzeichnet, den die Mitgliedstaaten im Verhältnis zueinander bei der Ausübung der Fischerei in den ihrer „Oberhoheit“ oder ihrer „Gerichtsbarkeit“ unterliegenden Meeresgewässern beachten müssen.

Nach Artikel 5 dieser Verordnung kann der Rat, wenn Gefahr besteht, daß aufgrund der Fischerei in den Meeresgewässern, die der „Oberhoheit“ oder der „Gerichtsbarkeit“ der Mitgliedstaaten unterliegen, bestimmte Fischbestände allzu intensiv ausgebeutet werden, die erforderlichen Maßnahmen zur Erhaltung dieser Bestände treffen.

Im übrigen ist vorgesehen, daß geeignete Aktionen zur Verbesserung der Produktivität und der Produktions- und Vermarktungsbedingungen beitragen sollen; ferner wird bei der Kommission ein ständiger Ausschuß zur Förderung der Koordinierung der staatlichen Strukturpolitik eingesetzt.

Die Verordnung Nr. 2142/70 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse sieht die Einführung von Erzeugerorganisationen, einer Preisregelung sowie einer Regelung des Handelsverkehrs mit Drittländern vor. Sie regelt ferner die Gewährung von Beihilfen der Mitgliedstaaten an die Erzeugerorganisationen und sieht die Möglichkeit vor, gemeinsame Vermarktungsnormen festzulegen, die sich insbesondere auf die Einteilung nach Güte-, Größen- oder Gewichtsklassen, nach Verpackung usw. erstrecken.

Die Preisregelung beruht auf der Festsetzung eines Orientierungs- und möglicherweise eines Richtpreises. Außerdem können die Erzeugerorganisationen einen Rücknahmepreis festsetzen, unter dem sie die von ihren Mitgliedern gelieferten Erzeugnisse nicht verkaufen. Es obliegt der Erzeugerorganisation, über die so aus dem Handel genommenen Erzeugnisse zu verfügen. Zur Finanzierung dieser Maßnahmen bilden diese Organisationen Interventionsfonds, die durch Beiträge der Erzeuger gespeist werden.

Die Regelung des Handelsverkehrs mit Drittländern ist durch das Verbot der Erhebung von Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle sowie der Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen gekennzeichnet. Zur Erhaltung der Stabilität auf dem Binnenmarkt der Gemeinschaft ist die alljährliche Festsetzung von Referenzpreisen sowie die Erhebung einer Ausgleichsabgabe bei der Einfuhr aus Drittländern vorgesehen, die gleich dem Unterschied zwischen dem Referenzpreis und dem Einfuhrpreis ist und natürlich nur erhoben wird, wenn der Einfuhrpreis unter dem Referenzpreis liegt. Ferner sind Schutzmaßnahmen für den Fall vorgesehen, daß infolge von Ein- oder Ausfuhren Störungen zu befürchten sind.

Nunmehr ist zu klären, ob die Mitgliedstaaten angesichts dieser umfassenden Regelung des Fischereisektors im innergemeinschaftlichen Bereich weiterhin selbständig völkerrechtliche Abkommen über diese Fragen schließen können.

Was diese Frage angeht, die unter Gegenüberstellung des Regelungsgegenstandes des völkerrechtlichen Abkommens einerseits und der gemeinschaftlichen Marktregelung andererseits zu beantworten ist, so kann den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, völkerrechtliche Verpflichtungen zur Erhaltung der Fischbestände selbständig einzugehen, nicht unter Heranziehung der oben zitierten Ausführungen des AETR-Urteils versagt werden, und zwar auch dann nicht, wenn diese Verpflichtungen sich nicht auf die Hohe See

beschränken, sondern auch — wie im vorliegenden Fall — Fischereitätigkeiten betreffen, die in den Territorialgewässern und damit in einem Gebiet ausgeübt werden, das bereits einer konkreten, aber unter anderen Gesichtspunkten erlassenen Gemeinschaftsregelung unterliegt.

In der Rechtssache AETR entsprach das völkerrechtliche Abkommen, das die Mitgliedstaaten im Begriff waren abzuschließen, seinem Inhalt nach im wesentlichen einer Gemeinschaftsregelung, die dasselbe Gebiet bereits regelte. Dort bestand also tatsächlich eine materielle Übereinstimmung zwischen dem Gegenstand der Gemeinschaftsregelung und dem in Aussicht genommenen völkerrechtlichen Abkommen.

Im vorliegenden Fall beschränkt sich dagegen Artikel 5 der Verordnung Nr. 2141/70 darauf, dem Rat die Möglichkeit zu geben, die zur Erhaltung der Fischbestände erforderlichen Maßnahmen für die Ausübung der Fischerei in den von den Mitgliedstaaten kontrollierten Meeressgewässern zu treffen. Es handelt sich also nicht bereits um eine gegenwärtige materielle Regelung, sondern lediglich um die Zuweisung einer Regelungsbefugnis an die Gemeinschaft, von der bisher noch kein Gebrauch gemacht worden ist. Hier ist sogleich darauf hinzuweisen, daß die Verordnung neben dieser Bestimmung, die der Gemeinschaft unter Beschränkung auf die der „Oberhoheit“ oder der „Gerichtsbarkeit“ der Mitgliedstaaten unterliegenden Meeressgewässer eine selbständige Befugnis erteilt, in ihrem Artikel 1 hinsichtlich der rationellen Nutzung der biologischen Schätze des Meeres eine umfassendere Aufgabe der Gemeinschaft ohne geographische Begrenzung vorsieht. Gleiches gilt für Artikel 102 der Beitrittsakte, wonach der Rat „spätestens ab dem sechsten Jahr nach dem Beitritt... auf Vorschlag der Kommission die Voraussetzungen für die Ausübung des Fischfangs im Hinblick auf den Schutz der Fischbestände und die Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres“ festlegt. Auch diese Bestim-

mung enthält keine geographische Begrenzung des der Gemeinschaft zugewiesenen Auftrags. Maßnahmen zu ihrer Durchführung, die insbesondere ein System von Gemeinschaftskontingenten mit sich bringen könnten, sind aber auch hier bisher nicht getroffen worden.

Die vollständige Durchführung der beiden oben genannten Vorschriften erfordert unter Berücksichtigung des vorliegenden Fragenkreises, dessen Regelung das gemeinsame Vorgehen einer Vielzahl von Staaten voraussetzt, zweifellos ein Tätigwerden der Gemeinschaft auf völkerrechtlicher Ebene. Das Ziel der Erhaltung der Fischbestände kann wirksam nur mittels völkerrechtlicher Abkommen verfolgt werden. Es besteht kein Zweifel, daß der Gemeinschaft die Befugnis zugewiesen wurde, sich mit diesem Gesichtspunkt der Regelung der Fischerei auch insoweit selbst zu befassen, als es um die Hohe See geht. Dies folgt bereits aus der einfachen Überlegung, daß zwischen dem Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation, der Verfolgung der gemeinsamen Strukturpolitik auf dem Fischereisektor und den aus ökologischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten gerechtfertigten Beschränkungen der Hochseefischerei ein notwendiger Zusammenhang, ja eine Interdependenz besteht. In der Übertragung von Regelungsbefugnissen auf die Gemeinschaft muß deshalb zugleich die Anerkennung einer korrespondierenden völkerrechtlichen Handlungsbefugnis gesehen werden. Auch wenn diese Befugnis nicht unmittelbar den Vorschriften des EWG-Vertrags über die Landwirtschaft entnommen werden könnte (zu dieser Frage braucht hier nicht Stellung genommen zu werden), so würde es meiner Ansicht nach genügen, daß die Verordnung Nr. 2141/70 formell auf Artikel 235 des Vertrags gestützt wurde.

Nach dem AETR-Urteil reicht das bloße Bestehen einer Regelungsbefugnis der Gemeinschaft auf einem bestimmten Gebiet nicht aus, um die völkerrechtliche Handlungsbefugnis der Mitgliedstaaten

auf demselben Gebiet auszuschließen. Es ist vielmehr erforderlich, daß von dieser Regelungsbefugnis, wie bereits ausgeführt, tatsächlich Gebrauch gemacht und das betreffende Gebiet gemeinschaftsrechtlich geregelt worden ist: Nur in diesem Fall geht die völkerrechtliche Handlungsbefugnis der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft über. Wie hier im übrigen betont werden muß, reicht die Tatsache, daß ein Gebiet in allgemeiner Hinsicht Gegenstand einer Gemeinschaftsregelung geworden ist, nicht aus, um die Mitgliedstaaten von jedweder Eingriffsbefugnis ohne weiteres auszuschließen. Die Unvereinbarkeit einer Gemeinschaftsregelung mit einer mitgliedstaatlichen Regelungsbefugnis kann nicht abstrakt, sondern nur konkret unter Gegenüberstellung mit der betreffenden Regelung festgestellt werden. Was hier nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes für die Befugnis der Mitgliedstaaten zum Erlaß innerstaatlicher Vorschriften gilt (vgl. beispielsweise die Rechtssachen 2/73, *Geddo* — Slg. 1973, 865; 51/74, *Van der Hulst* — Slg. 1975, 79; 65/75, *Tasca* — 26. Februar 1976), muß aus denselben Gründen auch für die Außenzuständigkeit der Mitgliedstaaten gelten.

Steht nach alledem fest, daß die für den Fischereisektor als solchen getroffene Gemeinschaftsregelung einen bestimmten Teilbereich — wie den der hier interessierenden Erhaltung der Fischbestände — noch nicht konkret regelt, so fragt sich, ob die Mitgliedstaaten noch befugt sind, diesbezügliche völkerrechtliche Verpflichtungen zu übernehmen.

Bei einer völkerrechtlichen Regelung der Fischerei, die ökologische Ziele verfolgt, muß meiner Ansicht nach darauf geachtet werden, daß die mit den Schutzmaßnahmen verbundenen wirtschaftlichen Lasten zwischen allen an der Fischerei in dem betreffenden Gebiet beteiligten Staaten aufgeteilt werden. Das Zustandekommen einer solchen Regelung betrifft daher neben dem internen Funktionieren der Marktorganisationen auch die Führung der gemeinsamen Handelspolitik.

Es handelt sich somit um ein Gebiet, das die Interessen und Zuständigkeiten der Gemeinschaft in vieler Hinsicht berührt. Der vorzugsweise einzuschlagende Weg, um auch auf diesem Gebiet zu einer genau umschriebenen gemeinsamen Politik zu gelangen, besteht — entsprechend den Ausführungen des Gerichtshofes in seinem Gutachten 1/75 über die gemeinsame Handelspolitik — im Abschluß völkerrechtlicher Abkommen mit Drittstaaten, und zwar nicht mehr durch die Mitgliedstaaten selbst, sondern durch die Gemeinschaft, die allein imstande ist, eine Politik der wahrhaft gemeinsamen Interessen zu verfolgen.

Diese Umstände müssen, schon bevor die Gemeinschaft in Wahrnehmung ihrer Befugnis Maßnahmen trifft, Auswirkungen auf die Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten haben: Wenn sie deren konkurrierende Zuständigkeit auch nicht ausschließen, so beschränken sie diese zumindest. Die Mitgliedstaaten können jedoch in Erwartung konkreter gemeinschaftlicher Maßnahmen angesichts der Dringlichkeit der Umstände im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Maßnahmen, die zur Erreichung der Ziele erforderlich sind, deren Bedeutung in der Gemeinschaftsregelung anerkannt worden ist, selbständig treffen, soweit die hierzu eingesetzten Mittel den Bestimmungen des Vertrages nicht widersprechen. Die Mitgliedstaaten müssen ferner beachten, daß die einseitig getroffenen Maßnahmen nur Übergangscharakter haben und daher weder die bereits geltende Gemeinschaftsregelung, noch die Maßnahmen beeinträchtigen dürfen, welche die Gemeinschaft in Verwirklichung einer gemeinsamen Politik zur Erreichung der genannten Ziele auf demselben Gebiet zu treffen haben wird. Deshalb müssen sich die Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit den in Artikel 5 des Vertrages ausgesprochenen allgemeinen Verpflichtungen und der Vorschrift des Artikels 116 während der Übergangszeit untereinander auf Gemeinschaftsebene abstimmen, um ein einseitiges Vorgehen auf völkerrechtlicher Ebene, das die Festlegung und

Durchführung eines gemeinsamen Vorgehens behindern könnte, zu vermeiden.

5. Besteht somit eine wenigstens Übergangsweise verbleibende Restzuständigkeit der Mitgliedstaaten, völkerrechtliche Verpflichtungen zur Erhaltung der Fischbestände zu übernehmen, so ist nunmehr festzustellen, ob und inwieweit die im Jahre 1971 von sieben der neun Mitgliedstaaten mit der Annahme der Buchstaben g und h des Artikels 7 des Übereinkommens — wonach die durch das Übereinkommen eingesetzte Kommission befugt ist, an die Vertragsstaaten Empfehlungen über Maßnahmen zur Regelung der Fischereitätigkeit, der Höhe des Gesamtfangs und seiner Zuteilung an die Vertragsstaaten in einem bestimmten Zeitabschnitt zu richten — übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen angesichts ihres Inhalts und ihrer Tragweite mit der gemeinsamen Marktregelung für Fischereierzeugnisse oder den Bestimmungen des EWG-Vertrags in Widerspruch stehen.

Zwar sind die mit einer Mehrheit von zwei Dritteln angenommenen Empfehlungen dieses internationalen Organs verbindlich, doch kann jeder Staat, an den sie sich richten, durch einfache Erklärung binnen 90 Tagen sich ihrer Ausführung rechtmäßig entziehen. Selbst wenn man davon ausgeht, daß zwischen den von der Kommission auf der Grundlage von Artikel 7 Buchstabe g und h empfohlenen Maßnahmen und der geltenden Gemeinschaftsregelung des Fischereisektors Gegensätze bestehen können, so kann doch angesichts der jedem Vertragsstaat offenstehenden Möglichkeit, sich rechtzeitig der Ausführung dieser Empfehlungen zu entziehen, die Ansicht vertreten werden, daß die Annahme der genannten Änderung des Artikels 7 durch die Mitgliedstaaten, die Vertragsstaaten des Übereinkommens sind, für sich allein noch nicht gegen ihre Gemeinschaftsverpflichtungen verstößt.

Die neuen Bestimmungen in Artikel 7 beschränken die Fischerei, nicht den

Handel mit Fisch. Dies schließt aus, daß die aufgrund dieser Bestimmungen getroffenen Maßnahmen mit der Gemeinschaftsregelung — die, wie bereits erwähnt, vor allem die Stufe der Vermarktung betrifft und bisher die Stufe der Fischerei oder, wie zuweilen ungenau gesagt wird, der „Produktion“ des Fisches noch nicht unmittelbar regelt — schon in abstracto unvereinbar sind.

6. Heikler ist die nunmehr zu untersuchende Frage, ob die von den vorliegenden Gerichten in Bezug genommenen innerstaatlichen Maßnahmen, die in Ausführung der Empfehlungen getroffen wurden, welche die durch das Nordatlantik-Fischereübereinkommen eingesetzte Kommission im November 1974 mit Geltung für das ganze Jahr 1975 beschlossen hatte, in concreto mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

Die niederländische Regelung, an deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht die ersuchenden Gerichte Zweifel hegen, umfaßt drei Arten von Maßnahmen. Hier ist vor allem eine Verordnung des Landwirtschaftsministers vom 25. Februar 1975 zu nennen, die verschiedene Beschränkungen der Zungen- und Schollenfischerei festsetzt, nämlich ein allgemeines und unbedingtes Verbot der Fischerei in bestimmten Gebieten, ein Verbot der Fischerei in den Küstengewässern für Schiffe oberhalb einer bestimmten Tonnage und Motorstärke sowie endlich Fangbeschränkungen für die Gesamtheit der niederländischen Fischer in der Nordsee und der Irischen See.

In Durchführung dieser ministeriellen Verordnung erließ die „Produktschap voor Vis en Visproducten“, eine niederländische Selbstverwaltungskörperschaft für die Fischereiwirtschaft, eine Verordnung, in der die Anlandung von Zungen und Schollen verboten wurde, die in Gebieten, für die ein unbedingtes Fischereiverbot bestand, oder mit Schiffen gefischt worden waren, die eine größere Tonnage oder Motorstärke als in der ministeriellen Verordnung zugelassen hatten; daneben

sah sie den Erlaß von Ausführungsbestimmungen zur Aufteilung der der Gesamtheit der niederländischen Fischer zugewiesenen Fangquoten vor. Diese Ausführungsbestimmungen sind dann von dem Präsidenten der genannten Selbstverwaltungskörperschaft erlassen und im Laufe des Jahres 1975 mehrfach geändert worden: Zunächst wurde die Anzahl der Fangfahrten in der Nordsee für jedes Fischereifahrzeug begrenzt, dann eine mengenmäßige Beschränkung der wöchentlichen Anlandungen von Zunge durch jedes Fischereifahrzeug unabhängig von der Anzahl der Fangfahrten eingeführt; diese Regelung wurde nach und nach durch ein System von Quoten ersetzt, die im Verhältnis zur Motorstärke eines jeden Schiffes festgelegt wurden, bis schließlich mit Wirkung vom 27. November 1975 jede Anlandung von Zungen aus der Nordsee ausnahmslos verboten wurde. Was dagegen die Schollen betrifft, so begnügte man sich für 1975 damit, die Fischer zu verpflichten, Auskunft über die gefangenen Mengen und ihre Herkunft zu geben.

Muß eine derartige Regelung gegenwärtig als mit der Gemeinschaftsregelung auf dem Fischereisektor oder allgemeiner mit unmittelbar geltenden Bestimmungen des EWG-Vertrags unvereinbar angesehen werden?

Aus dem oben Gesagten folgt, daß die innerstaatliche Regelung, die die Beachtung der den Niederlanden zugewiesenen Quoten gewährleisten soll, zwei verschiedene Arten von Verboten oder Beschränkungen umfaßt: erstens solche, die unmittelbar auf die Fischereitätigkeit mit dem Ziel einwirken, die Gesamtfänge der niederländischen Fischer in den Grenzen der den Niederlanden zugewiesenen Quoten zu halten; zweitens solche, die verschiedenartige Beschränkungen enthalten (Anzahl der Fangfahrten, Beschränkungen der zur Anlandung zugelassenen Mengen für jedes Fischereifahrzeug usw.), welche nicht unmittelbar die Fischereitätigkeit, sondern vielmehr die Zuordnung des Fischereierzeugnisses betreffen und

die Aufteilung der einzelstaatlichen Gesamtquoten unter die niederländischen Fischer bezwecken.

Während also die Beschränkungen der zuerst genannten Art unmittelbar auf eine der Vermarktung vorangehende Stufe einwirken, betreffen die der zweiten Art, oder jedenfalls einige von ihnen — insbesondere die mengenmäßigen Beschränkungen und das unbedingte Verbot der Anlandung bestimmter Fischarten —, wohl eher den Beginn der Vermarktung, die entweder mengenmäßig beschränkt oder für in der Nordsee gefischte Erzeugnisse völlig unterbunden wird. Aber auch die Maßnahmen der zuletzt genannten Art werden ausschließlich zur Beschränkung der Fischerei getroffen.

Es leuchtet andererseits ein, daß das Verbot — wenn es auch unmittelbar auf ein früheres Stadium, nämlich die eigentliche Fischereitätigkeit, einwirkt — offensichtlich Auswirkungen auf den Handel mit dem betreffenden Erzeugnis haben kann, indem es schon im Ansatz die Mengen beschränkt, die von den niederländischen Fischern auf den Markt gebracht werden können, und so nicht nur Folgen für den Binnenmarkt, sondern auch für fremde Märkte nach sich zieht; die einzelstaatlichen Quoten gelten ja unabhängig davon, wo die Erzeugnisse der nationalen Fischereiflotte angelandet oder auch zum Verkauf angeboten werden.

Hier fragt sich, ob solche Beschränkungen als Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen angesehen werden müssen, die als solche unter das in Artikel 31 des Vertrages enthaltene Verbot fielen, dessen unmittelbare Geltung der Gerichtshof anerkannt hat (vgl. das Urteil in der Rechtsache 13/68, *Salgoil* — Slg. 1968, 680).

Wir haben gesehen, daß die vorliegenden Beschränkungen, wenn sie auch von unterschiedlicher Art sind und unterschiedliche Stadien des Wirtschaftslebens betref-

fen, ausschließlich zu dem Zweck erlassen worden sind, den Umfang der Fischerei zu begrenzen. Eine Beschränkung des Handelsverkehrs als solchen liegt dagegen ganz außerhalb der sowohl von dem zur Durchführung des Nordostatlantik-Fischereiübereinkommens eingesetzten internationalen Organ als auch von den Niederlanden verfolgten Ziele.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes hat den Begriff der Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen weit umschrieben und ihn auf jede Handelsregelung, „die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern“ (Urteil in der Rechtssache 8/74, *Dassonville* — Slg. 1974, 852), und sogar auf Maßnahmen erstreckt, die sich nur auf die Stufe der Produktion auswirken. Das Urteil in der Rechtssache 193/73 (*Van Haaster* — Slg. 1974, 1132) hat zwar eine innerstaatliche Regelung, die den Anbau eines von einer gemeinsamen Marktorganisation erfaßten Erzeugnisses des Blumenhandels mengenmäßig beschränkte, als Maßnahme gleicher Wirkung angesehen, jedoch läßt die hierfür gegebene Begründung, die auf die besonderen Merkmale der betreffenden Marktorganisation abstellte, nicht den Schluß auf das Bestehen eines allgemeinen Rechtssatzes zu, der auf alle von einer gemeinsamen Marktorganisation betroffenen Erzeugnisse Anwendung finden müßte.

Der Gerichtshof hat in jener Sache vielmehr in erster Linie auf das Bestehen gemeinsamer Qualitätsnormen hingewiesen, die bereits für sich allein eine produktionsbeschränkende Wirkung haben.

Auch die Gemeinschaftsregelung für die Fischerei sieht Maßnahmen zur qualitativen Verbesserung der Erzeugnisse und zur Anpassung der Angebotsmenge an die Markterfordernisse vor (Art. 5 der Verordnung Nr. 2142/70). Jedoch reicht eine solche Regelung, selbst wenn sie geeignet ist, eine Überproduktion zu vermeiden, sicherlich nicht aus, um die

Erschöpfung der Naturschätze zu unterbinden.

Die Besonderheit des vorliegenden Falls ist nun in erster Linie darin zu sehen, daß das Erzeugnis, um das es hier geht, im Gegensatz zu Hyazinthen — die Gegenstand der in der Rechtssache Van Haaster maßgebenden Gemeinschaftsregelung waren — nicht in potentiell unbegrenzten Mengen nach menschlichem Belieben reproduziert werden kann. Seine Reproduktion hängt ausschließlich von natürlichen Faktoren und von den Umweltbedingungen ab, die der Mensch zwar verschlechtern kann — wie dies die jüngste Erfahrung der hochindustrialisierten Länder gezeigt hat —, zu deren Erhaltung die Staaten aber gerade gemeinsame oder jedenfalls koordinierte Schritte zu unternehmen suchen, wozu auch die hier untersuchten einschränkenden Maßnahmen gehören.

Die gegenwärtige Lage bei der Reproduktion der Fische ist durch die Gefahr der Überfischung der Meere gekennzeichnet, die unter anderem auf der Vervollkommnung der Techniken und der Erhöhung der Fangkapazität beruht. Kann angesichts dieser Umstände, die nicht nur für das ökologische Gleichgewicht, sondern auch für die Versorgung ernste Gefahren mit sich bringen, angenommen werden, daß nationale Maßnahmen, die auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse die Fischerei in vernünftiger Weise beschränken (indem sie notwendige und verhältnismäßige Beschränkungen auferlegen) und so das Ziel verfolgen, die Fischerei und damit den diesbezüglichen Handel auch zukünftig zu ermöglichen, unter das Verbot der Artikel 30 ff. EWG-Vertrag fallen?

Würde man nur die nächstliegende Folge dieser Maßnahmen berücksichtigen, nämlich eine voraussehbare Verringerung des Handels mit Fisch zwischen den Mitgliedstaaten, so wären sie notwendig nach Gemeinschaftsrecht verboten. Eine weniger enge Betrachtungsweise, die die Langzeitwirkungen der betreffenden Maß-

nahmen — die für Fischerei und Handel nur förderlich sein können — in Betracht zieht, könnte hingegen eine andere Schlußfolgerung stützen.

Der Ausschluß derartiger Maßnahmen aus dem Anwendungsbereich der Artikel 30 und 31 des Vertrages setzt voraus, daß der Begriff der „Maßnahmen gleicher Wirkung“ als in gewisser Hinsicht pragmatisch verstanden und der Beurteilung der Reichweite der möglichen Auswirkungen ohne Beschränkung auf eine kurze Zeitspanne angepaßt werden kann.

Der Begriff der „Maßnahmen gleicher Wirkung“ könnte durch die Berücksichtigung der Ziele und Langzeitwirkungen der betreffenden Maßnahmen an Einfachheit und Deutlichkeit verlieren, was die Gefahr mit sich brächte, die Wirksamkeit des Verbots zu verringern. Wir zögern deshalb, Ihnen solches vorzuschlagen. Unseres Erachtens können die ökologischen Ziele auch ohne das Risiko einer Schwächung des Verbots der Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen wirksam verfolgt werden; sie könnten sogar noch wirksamer verfolgt werden, wenn man vermeiden würde, in das Gemeinschaftssystem Ausweichmöglichkeiten zugunsten der Mitgliedstaaten einzubauen, die in der Praxis auch die Ausübung der Gemeinschaftszuständigkeit auf dem hier interessierenden Sektor zu beeinträchtigen geeignet sind.

Will man nun, um diese Gefahren zu vermeiden, hier einen engeren Begriff zugrunde legen — was zur Folge hätte, daß die untersuchten Maßnahmen unter das Verbot in Artikel 31 des Vertrages fallen würden —, so muß vor allem geprüft werden, ob Maßnahmen, die mit dem berechtigten Ziel der Erhaltung der Fischbestände die Fischerei beschränken, infolge der Ausnahmeregelung in Artikel 36 von dem Verbot ausgenommen sind. Diese Bestimmung läßt unter anderem zum Schutze des Lebens von Tieren oder Pflanzen Abweichungen vom Verbot mengenmäßiger Beschränkungen und

Maßnahmen gleicher Wirkung zu. Man kann sich fragen, ob diese Ausnahme auch für das einseitige Vorgehen der Mitgliedstaaten gilt, die — bei Fehlen gemeinschaftlicher Aktionen zum Schutz der Umwelt — ausschließlich zu Erhaltungszwecken Maßnahmen treffen, die freilich nur notwendige und angemessene Beschränkungen mit sich bringen dürfen.

Artikel 36 läßt direkte mengenmäßige Beschränkungen im Handel zwischen Mitgliedstaaten zu. Erst recht werden dadurch indirekte Beschränkungen zugelassen, wie sie die Einschränkungen der Fischerei aus zweifachem Grund darstellen: Sie betreffen die „Produktion“ und haben keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Ein- oder Ausfuhr. Auch soweit die Beschränkungen zu Lasten der nationalen Fischer die zur Anlandung in den Niederlanden zugelassenen Mengen unmittelbar regeln, ist der zwischenstaatliche Handel nicht direkt betroffen, da der Fisch nach Gemeinschaftsrecht seinen Ursprung als Erzeugnis der Seefischerei in dem Land hat, in dem das Schiff ins Schiffsregister eingetragen ist und dessen Flagge es führt (vgl. Art. 4 Abs. 2 Buchstabe f der Verordnung (EWG) Nr. 802/68 des Rates).

Angesichts der mit der völkerrechtlichen Regelung der Fischerei verfolgten Ziele, die mit Hilfe der untersuchten innerstaatlichen Vorschriften erreicht werden sollen, kann ohne weiteres ausgeschlossen werden, daß die betreffenden Beschränkungen als Mittel willkürlicher Diskriminierung und verschleierter Handelsbeschränkungen zwischen Mitgliedstaaten anzusehen sind. Auch wenn die genannten Ziele erhebliche wirtschaftliche Nebenfolgen haben, sind sie doch ohne jede diskriminierende oder protektionistische Wirkung. Sie bezwecken in erster Linie den Schutz der Umwelt. Auch unter diesem Gesichtspunkt sind somit die in Artikel 36 festgelegten Voraussetzungen erfüllt.

Ein Merkmal, das den eigentlichen Sinn und die Funktion dieser Ausnahmebe-

stimmung kennzeichnet, scheint jedoch zu fehlen: Die einschränkenden Maßnahmen sind nicht wirklich einseitig, auf einen Staat beschränkt, wie dies in Artikel 36 als Folge des nationalen und innerstaatlichen Charakters des schutzwürdigen Interesses vorausgesetzt wird. Wie bereits bemerkt, können die untersuchten Maßnahmen ihren Zweck nur erfüllen, wenn sie — wie hier — Teil eines gemeinsamen Handelns aller in dem betreffenden Meeresgebiet tätigen Staaten sind. Dies zeigt, daß sich im vorliegenden Fall nicht das Sonderinteresse eines Staates und die Interessen der übrigen Staaten gegenüberstehen, sondern daß die fraglichen Maßnahmen in Wahrheit ein seiner Natur nach allen diesen Staaten gemeinsames Interesse verfolgen; dieses Interesse ist auch das der Gemeinschaft, die es selbst an Stelle der Mitgliedstaaten wahrzunehmen hat.

Die festgestellte Notwendigkeit, zum Schutz der Fischbestände gemeinsam vorzugehen, bestätigt einmal mehr, daß die Handlungsbefugnis in diesem Sektor — in Übereinstimmung mit den bereits erwähnten Vorschriften der Verordnung Nr. 2141/70 und der Beitrittsakte — ihrem Wesen nach der Gemeinschaft zusteht.

Ich kann mich ferner auf das beziehen, was ich in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache Dassonville ausgeführt habe: Die Ausnahmebestimmung des Artikels 36 gestattet es jedem Mitgliedstaat, Beschränkungen des Handelsverkehrs zum Schutz der Rechte und Interessen in seinem Hoheitsbereich einzuführen. Kann die Beschränkung der Fischerei in der Hohen See, d. h. in einem außerhalb des Hoheitsgebiets liegenden geographischen Bereich der weder der „Oberhoheit“ noch der „Gerichtsbarkeit“ eines einzelnen Staates unterliegt, als eine Beschränkung in diesem Sinne angesehen werden?

Genügt denn aber diese genaue Betrachtung des Artikels 36 und der ihm eigenen Funktion, dem einzelnen Staat eine

Abwehrmöglichkeit gegen den allgemeineren gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz des freien Warenverkehrs zu geben, um seine Heranziehung im vorliegenden Fall auszuschließen?

Wir sahen, daß die Gemeinschaftsregelung des Fischereisektors lückenhaft ist, da für den Schutz der Fischbestände noch keine Regelung getroffen wurde. In Ausübung der ihr auf diesem Gebiet übertragenen Zuständigkeit wird die Gemeinschaft wahrscheinlich Beschränkungen der Art festsetzen, wie sie die hier untersuchten nationalen Maßnahmen enthalten. Bis zu einem gemeinschaftlichen Vorgehen könnte ein entsprechendes Tätigwerden jedes einzelnen Mitgliedstaats als notwendige Verteidigung eines seiner Interessen — dem Interesse der anderen Staaten entsprechen — angesehen werden. Diese sachbezogene Erwägung könnte möglicherweise, ungeachtet der oben dargelegten gewichtigen formalen Einwände, die — sei es auch nur vorläufige — Anwendung des Artikels 36 gestatten; dieser bezweckt den Schutz grundlegender Interessen jedes einzelnen Mitgliedstaats, auch soweit es sich nicht um Einzelinteressen als Gegensatz zu gemeinsamen Interessen, sondern um Einzelinteressen handelt, die in Erwartung eines Schutzes im größeren Rahmen der Gemeinschaft verteidigt werden sollen.

7. Im Rahmen des Systems befriedigender ist jedoch eine andere Möglichkeit: Zur Stützung des Vorgehens aller an der Erhaltung der Fischbestände im Nordostatlantik interessierten Staaten (dies sind bekanntlich alle Mitgliedstaaten außer Luxemburg und Italien, die offenbar auf diese Bestände nicht unmittelbar angewiesen sind) kann nämlich ein allgemeiner Rechtsgrundsatz herangezogen werden, der es einem Rechtsunterworfenen ausnahmsweise gestattet, im Interesse anderer Rechtsunterworfener auch ohne Auftrag erhaltende Maßnahmen zu treffen. Dieser Grundsatz findet beispielsweise im innerstaatlichen öffentlichen Recht auf die Handlungen des sogenannten „faktischen Amtsträgers“ Anwendung.

Dem könnte im vorliegenden Fall entgegenstehen, daß die staatlichen einschränkenden Maßnahmen von einem tragenden Grundsatz des Gemeinsamen Marktes abweichen. In dieser Hinsicht ist bereits vor einiger Zeit bemerkt worden, daß sogar ein von tragenden Grundsätzen des Gemeinsamen Marktes abweichendes einseitiges staatliches Vorgehen ausnahmsweise vor dem Gemeinschaftsrecht bestehen könne, vorausgesetzt, es handle sich um erhaltende Maßnahmen, die objektiv einem vom Vertrag geschützten gemeinsamen Interesse dienen, und ein Verfahren nach Gemeinschaftsrecht sei aus stichhaltigen Gründen nicht möglich. In diesem Fall könne der Staat so angesehen werden, als sei er als Organ der Gemeinschaft tätig geworden, und diese könne sich sein Vorgehen im gemeinsamen Interesse zu eigen machen — möglicherweise durch förmliche Genehmigung durch das Organ, das nach dem Vertrag zuständig gewesen wäre, die einschränkenden Maßnahmen auf dem betreffenden Gebiet selbst zu treffen oder die Mitgliedstaaten hierzu zu ermächtigen (s. *P. Gori, Les clauses de sauvegarde des Traités CECA et CEE, Heule, 1967, S. 274*).

Die anfangs erwähnten Schwierigkeiten, die bestimmte Mitgliedstaaten in der Frage der vollen Teilnahme der Gemeinschaft am Nordostatlantik-Fischereiübereinkommen in der Vergangenheit bereitet haben, das Fehlen einer gemeinschaftlichen Politik und folglich einer Richtschnur für gemeinschaftliches Handeln auf diesem Gebiet sowie endlich die Dringlichkeit internationaler Schutzmaßnahmen zugunsten der biologischen Schätze in dem betreffenden Meeresgebiet — dies alles sind stichhaltige Gründe, die die Zustimmung der Gemeinschaft, an die Vorbehalte geknüpft werden könnten, zum Vorgehen der Mitgliedstaaten auf völkerrechtlicher Ebene und zu den darauf beruhenden innerstaatlichen Durchführungsmaßnahmen rechtfertigen können, da diese einem genau bestimmten Gemeinschaftsinteresse entsprechen.

Der Rat hat am 6. April 1976 auf Vorschlag der Kommission diesbezügliche Vorschriften in Form einer Verordnung erlassen, um jeden Zweifel darüber auszuschließen, daß die von den Mitgliedstaaten einseitig übernommenen Verpflichtungen nach Gemeinschaftsrecht vorläufig zulässig sind. Dementsprechend ermächtigt die Verordnung die Mitgliedstaaten ausdrücklich, die Fänge ihrer Fischereiflotten entsprechend den bereits eingegangenen oder zukünftig eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen vorübergehend, bis zum 31. Dezember 1976, zu beschränken.

Ich halte es nicht für erforderlich, im vorliegenden Verfahren den Teil der Verordnung zu untersuchen, der sich auf die Übernahme neuer völkerrechtlicher Verpflichtungen durch die einzelnen Mitgliedstaaten bezieht. Man kann jedoch Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Blankettermächtigung haben, die keine näheren Bestimmungen und nicht einmal allgemeine Richtlinien für ein etwaiges zukünftiges Vorgehen der Mitgliedstaaten auf einem Gebiet enthält, das sowohl unmittelbar Gemeinschaftsbefugnisse als auch Fragen betrifft, die im Rahmen der gemeinsamen Agrarordnung geregelt sind.

Was die Erfüllung bereits übernommener Verpflichtungen angeht — nur darum geht es hier —, so kann die Verordnung, soweit erforderlich, als Genehmigung der Handlungsweise der Mitgliedstaaten angesehen werden.

Die Verordnung erkennt ausdrücklich an, daß unter den gegebenen Umständen geeignete Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Kontrolle der Fischerei erforderlich sind, um einer schwerwiegenden Bedrohung des ökologischen Gleichgewichts zu begegnen; sie läßt ferner erkennen, daß in der Bewertung des Rates und der Kommission das gemeinsame Vorgehen aller an der Fischerei in dem betreffenden Meeresgebiet interessierten Mitgliedstaaten dem Gemeinschaftsinteresse in der Sache selbst entspricht.

Unter diesem Gesichtspunkt läßt die „Verordnung“ des Rates — gestützt auf einen Notstand und unter Berücksichtigung der noch immer bestehenden Lücke in der Gemeinschaftsregelung dieses Sektors — das untersuchte staatliche Vorgehen ausnahmsweise und vorübergehend zu.

Dies genügt, um dieses Vorgehen im Rahmen der Gemeinschaftsrechtsordnung aufrechterhalten und somit die bereits getroffenen staatlichen Maßnahmen zur Beschränkung der Fischerei rechtfertigen zu können.

Auch wenn hieraus selbstverständlich nicht folgt, daß im Verhältnis zu Drittstaaten die Gemeinschaft an die Stelle derjenigen Mitgliedstaaten tritt, die Vertragsparteien des erwähnten Übereinkommens sind, so kann dies doch auf der Ebene der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten als eine vorläufige Anerkennung der Wirksamkeit der staatlichen Maßnahmen gewertet werden, solange die Gemeinschaft nicht selbst tätig geworden ist; in diesem Fall träte sie insoweit auch auf der Ebene der auswärtigen Beziehungen an die Stelle der Mitgliedstaaten.

Diese Lösung scheint mir am ehesten dem System des Gemeinschaftsrechts zu entsprechen.

8. Aufgrund dieser Schlußfolgerung erübrigt sich die Prüfung der Auslegungsfragen über die Tragweite der Gemeinschaftsregelung des Fischereisektors gegenüber den staatlichen Maßnahmen der hier gegebenen Art.

Ich werde mich deshalb auf einige kurze Bemerkungen hierzu beschränken.

Nach Ansicht der Kommission beeinflussen Maßnahmen, welche die Tätigkeit der gemeinschaftlichen Fischereiflotte mengenmäßig beschränken, die normale Bildung des Fischpreises und stören somit das normale Funktionieren der in der Verordnung Nr. 2142/70 festgelegten Preisregelung. Außerdem werde die Entscheidungsbildung in Preisfragen auf

Gemeinschaftsebene außerordentlich erschwert, sobald die Gesamtmenge der Fänge außerhalb des Gemeinschaftsrahmens festgesetzt werde. Die mengenmäßige Beschränkung könne zudem zu erhöhten Einfuhren aus Drittländern führen. Auch unter diesem Gesichtspunkt habe das Quotensystem somit Auswirkungen auf die gemeinsame Handelspolitik. Auf dem Binnenmarkt der Gemeinschaft beeinflusse ein System nationaler Quoten, die von den einzelnen Mitgliedstaaten individuell ausgehandelt würden, unmittelbar den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr. Dies führe zu einer Änderung der Bedingungen, unter denen dieser Handelsverkehr gemäß der gemeinsamen Fischereipolitik vor sich gehen müsse, die auf der Freiheit des Handelsverkehrs unter Bedingungen beruhe, die dank der Verbesserung der Qualität der Erzeugnisse solche des lautereren Wettbewerbs seien.

Die Kommission hebt ferner hervor, daß jede nationale Regelung zum Schutz der

Fischbestände in einem notwendigen Zusammenhang mit der gemeinsamen Strukturpolitik stehe.

Alle diese Einflüsse sind unbestreitbar, und es ist sicher, daß die Gemeinschaft bei der Aushandlung völkerrechtlicher Abkommen über die Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres den Erfordernissen der gemeinschaftlichen Fischereiregelung und den Erfordernissen und Belangen der gemeinsamen Handelspolitik besser Rechnung tragen könnte, als dies die einzelnen Mitgliedstaaten können. Dies ist ein Grund mehr zu hoffen, daß die Gemeinschaft hier rasch handeln und insoweit an die Stelle der Mitgliedstaaten treten wird. Bis dahin ist jedoch aus den dargelegten Gründen das Vorgehen der Mitgliedstaaten trotz der damit verbundenen Beschränkungen, die das normale Funktionieren der Gemeinschaftsregelung auf dem Fischereisektor mittelbar oder unmittelbar, tatsächlich oder potentiell behindern, vorübergehend als wirksam anzusehen.

9. Nach alledem schlage ich vor, die von den beiden niederländischen Gerichten vorgelegten Fragen dahin zu beantworten, daß die Gemeinschaft beauftragt ist, völkerrechtliche Abkommen zur Regelung der Fischerei — auch mit dem Ziel der Erhaltung der biologischen Schätze der Hohen See — zu schließen, daß aber die Mitgliedstaaten, solange die Gemeinschaft von dieser Befugnis noch nicht ausdrücklich Gebrauch gemacht hat, beauftragt bleiben, zur Erreichung desselben Ziels selbst völkerrechtliche Verpflichtungen zu übernehmen; die Frage der Vereinbarkeit dieser Verpflichtungen mit den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes und insbesondere des Fischereisektors regeln, muß aber gesondert geprüft werden.

Die einzelstaatlichen Maßnahmen, welche die Fischereifreiheit insbesondere durch Festsetzung von Quoten einschränken, sind geeignet, das normale Funktionieren der durch die Verordnungen Nr. 2141/70 und 2142/70 festgelegten Gemeinschaftsregelung des Fischereisektors zu behindern, und widersprechen grundsätzlich dem Verbot der Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs in Artikel 30 und 31 EWG-Vertrag.

Während der Zeit, die bis zum Erlaß einer Gemeinschaftsregelung erforderlich ist, welche Ziele zu verfolgen und die Aufgaben zu erfüllen vermag, die der Gemeinschaft in den Artikeln 1 und 5 der Verordnung Nr. 2141/70 des Rates und 102 der Beitrittsakte übertragen worden sind, müssen jedoch derartige Maßnahmen als wirksam angesehen werden, soweit sie zur Verfolgung eines im gemeinsamen Interesse liegenden Ziels — wie das des Schutzes der von Überfischung bedrohten Fischbestände — dringend notwendig sind und hierbei keine unverhältnismäßigen Beschränkungen auferlegen; diese Maßnahmen entfalten daher, wenn auch nur vorübergehend, ihre Wirkungen uneingeschränkt.