

3. Sådanne foranstaltninger er ikke foranstaltninger med tilsvarende virkning som en sådan kvantitativ restriktion for samhandelen inden for Fællesskabet, som er forbudt ifølge traktatens artikel 30 ff.

Lecourt	Kutscher	O'Keeffe	
Mertens de Wilmars	Pescatore	Sørensen	Capotorti

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. juli 1976.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI
FREMSAT DEN 22. JUNI 1976 ¹

Høje Ret.

1. De to nederlandske retter ønsker med de præjudicielle søgsmål, som de har indgivet til Domstolen i nærværende sager, at indhente oplysninger, der gør det muligt for dem at fastslå, om de nationale bestemmelser, som er vedtaget i Nederlandene i henhold til de henstillinger, som i november 1974 vedtoges af Kommissionen vedrørende den internationale konvention angående fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav (NEAFC), er i overensstemmelse med fællesskabsretten, navnlig med traktatens bestemmelser om landbruget og om forbudet mod kvantitative restriktioner, med Rådets forordning nr. 2141/70 og 2142/70 henholdsvis om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren og om den fælles markedsordning for fiskerivarer samt med til-

trædelsesaktens artikel 102, som bestemmer, at Rådet skal vedtage vilkårene for udøvelse af fiskeri for bl.a. at sikre bevaring af havets biologiske ressourcer.

Med henblik på en bevaring af Nord-søens fiskebestand fastsættes der i de førnævnte henstillinger globale maksimalkvoter for fiskeriet i dette havområde for 1975, navnlig for så vidt angår søtunger og rødspætter, hvilke kvoter i øvrigt underopdeles i individuelle kvoter for de forskellige interesserede medlemsstater. Disse henstillinger fastsætter også forbud mod at fiske i kystfarvandene fra skibe, som overstiger visse dimensioner eller en vis maskinkraft. De nederlandske myndigheder har gennemført disse henstillinger ved hjælp af en række fangstbegrænsende foranstaltninger; i tilfælde af manglende overholdelse af de forpligtelser, som disse

¹ — Oversat fra italiensk.

medfører, er lovovertræderne hjemfaldne til straf.

De nederlandske dommere spørger, om medlemsstaterne i betragtning af de tidligere nævnte fællesskabsbestemmelser stadig har beføjelse til at slutte internationale aftaler med det formål at bevare fiskebestanden, og om fællesskabsretten tillader staterne at vedtage foranstaltninger, der indfører fangstkvoter. Disse spørgsmål angår således dels medlemsstaternes kompetence til ensidigt at handle på internationalt plan i den pågældende sektor, selv om der findes en fællesskabsordning for fiskerisektoren, dels rækkevidden af fællesskabsretten og navnlig af den fælles markedsordning og af de traktatbestemmelser, der indeholder forbud mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, i forhold til restriktive foranstaltninger af den art, som de nationale myndigheder har indført til gennemførelse af internationale forpligtelser.

Det skal således først og fremmest fastslås, om kompetencen til at slutte internationale aftaler vedrørende bevaringen af fiskebestanden fra nu af udelukkende tilkommer Fællesskabet, eller om medlemsstaterne endnu har beføjelse til at handle individuelt på området. For så vidt som en sådan kompetence ikke kan tillægges medlemsstaterne, vil det være unødvendigt at undersøge de øvrige spørgsmål. I modsat fald skal det derimod undersøges, om medlemsstaterne til trods for, at der findes en fællesskabsordning for fiskerisektoren, lovligt kan handle med forannævnte mål for øje ved at indføre fangstrestriktioner og navnlig ved at fastsætte kvoter. Traktatens artikler 30 ff vedrørende forbudet mod restriktioner, der kan sidestilles med kontingenter, kan også i så henseende komme i betragtning. Set ud fra denne anden synsvinkel opstår spørgsmålet uafhængig af, om de pågældende restriktioner er fastsat i henhold til aftale eller ensidigt.

2. Lad os først og fremmest undersøge problemerne vedrørende afgrænsningen

af Fællesskabets og medlemsstaternes beføjelser udadtil for så vidt angår det område, som skal behandles i nærværende sag.

Lad mig først og fremmest erindre om, at den pågældende konvention (NEAFC) blev indgået den 24. januar 1959 og trådte i kraft den 27. juni 1963 for alle signatar-staterne, derunder syv medlemsstater. Denne konvention har til formål at sikre bevaringen af fiskebestanden i den nordøstlige del af Atlanterhavet, herunder territorial- og kystfarvandene. En særlig kommission, sammensat af delegerede fra alle de kontraherende stater, har til opgave at sørge for konventionens gennemførelse.

De spørgsmål, som i nærværende sag er stillet af de to nederlandske retter, angår ikke det generelle problem om medlemsstaternes mulighed for stadig individuelt at deltage i en konvention om den omhandlede, men alene lovligheden af, at hver af medlemsstaterne individuelt vedtager restriktive foranstaltninger for fiskeriet til gennemførelse af forpligtelser, der følger af en ny bestemmelse, som er fastsat inden for rammerne af den nævnte konvention, nemlig dennes artikel 7, litra g og h, hvorefter alle deltagerne i aftalen har forøget den førnævnte kommissions beføjelser ved at give den kompetence til at fastsætte globale fiskekvoter og fordele disse mellem staterne. Denne ændring blev vedtaget i 1971 og trådte i kraft i 1974, altså senere end fællesskabsbestemmelserne om en ordning af fiskerisektoren.

For så vidt angår staternes adfærd set fra en international synsvinkel omfatter disse præjudicielle spørgsmål således kun spørgsmålet, om konventionen er forenelig med fællesskabsretten i det omfang, hvori medlemsstaterne har tilsluttet sig den til NEAFC føjede ændring.

Domstolen har i AETR-dommen, sag 22/70, bekræftet, at når Fællesskabet, for at gennemføre en fælles politik i henhold til traktaten, har vedtaget bestem-

melser, der under en eller anden form indfører fælles regler, har medlemsstaterne ikke længere ret til individuelt eller kollektivt at aftale forpligtelser med tredjelande, der påvirker disse regler; efterhånden som sådanne fælles regler vedtages, overtager Fællesskabet faktisk alene beføjelsen til — med virkning for hele anvendelsesområdet for Fællesskabets retsorden — at anerkende og opfylde forpligtelser over for tredjelande; det er følgelig ikke muligt ved gennemførelsen af traktatens bestemmelser at adskille ordningen for de interne fællesskabsforanstaltninger fra ordningen for forbindelserne udadtil* (Recueil 1971, s. 274 og 275).

For at gøre det muligt for den nationale dommer at vurdere, om de nationale bestemmelser, som er udstedt til gennemførelse af de i konventionen om fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav hjemlede henstillinger, er forenelige med fællesskabsretten, skal det således først og fremmest undersøges i lyset af de i AETR-dommen nedfældede principper, om medlemsstaterne, efter at fællesskabsordningen vedrørende fiskerisektoren er trådt i kraft, lovligt fortsat kan handle ensidigt i international henseende inden for rammerne af nævnte konvention og endog påtage sig nye forpligtelser. Kunne staterne lovligt i 1971 folkeretligt binde sig til at anerkende fastsættelsen af begrænsninger i udøvelsen af en aktivitet, som var omfattet af en sektor, der fra da af var genstand for en fælles markedsordning?

Lad mig straks bemærke, at medens NEAFC også omfatter havfiskeri, omfatter den fællesskabsregulering, som konkret gælder for fiskerisektoren, selv om den også fastsætter en ordening for samhandelen med tredjelande, først og fremmest de aktiviteter og forhold, som ligger inden for de geografiske rammer for medlemsstaternes overhøjhed eller jurisdiktion. Dette er i øvrigt forståeligt; man kan faktisk dårligt forestille sig en ensidig ordening, selv om den er gennemført af Fællesskabet, af problemer vedrørende

havfiskeriet, som ifølge deres natur alene med fordel kan behandles og løses inden for rammerne af aftaler, hvori alle de pågældende offentligretlige personer deltager, dvs. i vort tilfælde de tredjelande, hvis fiskere opererer i det pågældende havområde. Vi siger naturligvis dette uden at foregribe eventuelle foranstaltninger, også ensidige, som stadig vil kunne vedtages, navnlig i medfør af artikel 1 i forordning nr. 2141/70 og artikel 102 i tiltrædelsesakten, til fremme af en rationel udnyttelse af havets biologiske ressourcer gennem en regulering af fangstvilkårene.

Efter min opfattelse skal det princip, som kan udledes af AETR-dommen, og ifølge hvilket udøvelsen på et bestemt område af en retsnormerende kompetence inden for Fællesskabet medfører, at Fællesskabet bliver eneindehaver af den kompetence, der tidligere tilkom dets medlemsstater, til at påtage sig internationale forpligtelser på området, finde anvendelse uafhængigt af, om de internationale forpligtelser er bestemt til at have virkninger alene på det område, som er underkastet medlemsstaternes overhøjhed, eller tillige uden for denne geografiske ramme, som det netop er tilfældet med den her foreliggende internationale konvention.

Afgørende for anerkendelsen af, at kompetencen til at handle udadtil udelukkende tilkommer Fællesskabet, er eksistensen af en funktionel forbindelse mellem aktiviteten uden for den egentlige fællesskabsmæssige, geografiske ramme, som er genstand for den internationale ordening, og den fælles ordening vedrørende de inden for denne ramme iværksatte aktiviteter. En automatisk udvidelse af de interne fællesskabskompetencer til det eksterne plan finder faktisk sin eksistensberettigelse og juridiske begrundelse i den funktionelle forbindelse, der findes mellem udøvelsen af de eksterne og udøvelsen af de interne beføjelser på samme område. Når herefter en ekstern kompetence — selv om den tilsigter at regulere aktiviteter, der foregår i en geo-

grafisk ramme, som er større end den, der direkte er underlagt den fællesskabsretlige normative kompetence — direkte angår en sektor, som i Fællesskabet allerede er genstand for fælles regulering, og følgelig kan indvirke på funktionen af de af Fællesskabet i den pågældende sektor indførte fælles systemer og ordninger, er det nødvendigt at erkende denne funktionelle forbindelse mellem den interne og den eksterne kompetence, som bevirker, at Fællesskabet ligeledes påtager sig denne sidstnævnte sideløbende med den faktiske udøvelse af sin retsnormende interne kompetence i samme sektor.

3. Jeg finder det hensigtsmæssigt at præcisere, stadig indledningsvis, at man ikke, med henblik på at bestemme Fællesskabernes beføjelser i henhold til systemet, kan tillægge eventuelle indsigelser fra visse tredjelande mod, at Fællesskabet deltager i den ovenfor nævnte internationale konvention, nogen betydning. Selv om dette forhold kan frembyde en vis interesse for vurderingen af den adfærd, som visse medlemsstater i mellemtiden har udvist, kan det givetvis ikke have nogen som helst indvirkning hverken på fastslåelsen af fællesskabskompetencen på det pågældende område eller på bedømmelsen af denne kompetence i forhold til medlemsstaternes holdning. Sagt på en anden måde kan en eventuel konstatering af disse vanskeligheder, som er uadskilleligt forbundet med visse tredjelands indstilling, der er inspireret af politiske betragtninger, på ingen måde ændre den retstilstand, som i Fællesskabernes retsorden karakteriserer forbindelserne mellem Fællesskabet og dets medlemsstater. Selv om fortolkningen af fællesskabsretten leder os til at fastslå, at beskyttelsen af fiskebestandene alene kan reguleres gennem Fællesskabet, selv på internationalt plan, kan visse tredjelands modstand mod Fællesskabets direkte fulde deltagelse i forhandlingerne vedrørende NEAFC og anvendelsen af denne konvention, ikke bevirke, at Fællesskabet berøves en del af sin kompetence, og at denne tilbageføres til medlemsstaterne.

Højest kan Fællesskabet i tilfælde af, at disse vanskeligheder viser sig uovervindelige, tillade medlemsstaterne at handle på sine vegne under streng overholdelse af de forskrifter, som det har givet dem.

Man skal ligeledes vogte sig for en anden fare. Hensigtsmæssigheden, man kan endog sige nødvendigheden, af medlemsstaternes formål med at godkende forskellige former for begrænsninger i det frie fiskeri bør ikke få os til at tabe af syne, at spørgsmålenes økologiske synsvinkel ikke, selv om den er af væsentlig betydning, er den eneste, der tages i betragtning i denne internationale fiskeriordning. Der er også en betydningsfuld økonomisk og handelsmæssig synsvinkel, der som sådan berører Fællesskabets handlingsfrihed og kompetence og i sig selv er af den største interesse for alle deltagerne i aftalen. Det skal følgelig undgås, at den mærkbare sympati for det omhandlede beskyttelsesformål fører til i flæng at godkende en hvilken som helst anvendt fremgangsmåde eller metode.

Lad mig til slut bemærke, som vi har erfare det i løbet af nærværende sag, hvor dårligt den aftalte fælles optræden på fællesskabsretligt niveau, som medlemsstaterne har søgt at indføre for forhandlingerne inden for rammerne af NEAFC, har fungeret i praksis. Disse fortilfælde kan, selv om de opfordrer os til at henvende opmærksomheden på det krav om forudgående fælles optræden, som ligger til grund for EØF-traktatens artikel 116, efterlade en en smule skepsis, for så vidt angår nævnte fremgangsmådes effektivitet.

4. Vi kan nu gå over til at vurdere realiteten i spørgsmålet, om fællesskabsordningen i fiskerisektoren — i betragtning af dens reelle indhold og formål — på det kompetencemæssige plan vil kunne være til hinder for, at medlemsstaterne overholder internationale forpligtelser af en art som dem, som de har påtaget sig inden for rammerne af den allerede

nævnte ændring af artikel 7 i den udfyldende konvention angående fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav. Til dette formål skal der mindes om de væsentlige træk ved fællesskabslovgivningen.

Ved forordning nr. 2141/70 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren indføres der en fælles ordning for fiskeriet på havet, og der fastsættes regler for koordineringen af medlemsstaternes strukturpolitik for sektoren. Denne fællesskabslovgivning er karakteristisk ved det princip om ligebehandling, som medlemsstaterne skal anvende over for alle, der fisker i de dele af havet, hvorover den enkelte medlemsstat udøver sin højhed eller jurisdiktion.

I artikel 5 i den nævnte forordning bestemmes, at Rådet, såfremt der på grund af en medlemsstats fiskeri i de farvande, hvorover medlemsstaterne udøver deres højhed eller jurisdiktion, er fare for en alt for intensiv udnyttelse af bestemte fiskebestande i disse farvande, kan træffe de nødvendige foranstaltninger til bevarelse af denne fiskebestand.

I øvrigt forudser forordningen hensigtsmæssige aktiviteter med henblik på at bidrage til en forbedring af produktiviteten og produktions- og afsætningsvilkårene, og der nedsættes ved Kommissionen et stående »ad hoc«-udvalg, der skal fremme koordineringen af medlemsstaternes strukturpolitik.

Forordning nr. 2142/70 om den fælles markedsordning for fiskerivarer forudser oprettelsen af producentorganisationer, af en prisordning og af en handelsordning med tredjelande. Den regulerer ligeledes staternes støtte til producentorganisationerne og giver mulighed for at indføre fælles markedsnormer, som navnlig kan omfatte inddeling efter kvalitets-, størrelses-, vægtklasse, emballage osv.

Prisordningen har som grundlag fastsættelsen af en orienteringspris og eventuelt en interventionspris. Producentorganisa-

tionerne kan også fastsætte en tilbagetagespris, under hvilken de ikke må sælge de af deres medlemmer indlevede varer. I så tilfælde råder producentorganisationerne over de tilbagetagne varer. Til finansiering af tilbagetagesforanstaltningerne skal disse organisationer oprette interventionsfunds, som finansieres ved bidrag fra de tilsluttede producenter.

Ordningen for handel med tredjelande er karakteriseret ved et forbud mod opkrævning af enhver afgift med tilsvarende virkning som told og mod at anvende nogen kvantitativ restriktion. For at bevare stabiliteten på det interne fælles marked indeholder forordningen hjemmel til årligt at fastsætte referencepriser og ved indførsel fra tredjelande at opkræve en udligningsafgift, som svarer til forskellen mellem referenceprisen og importprisen, selvfølgelig i tilfælde af, at denne sidstnævnte er lavere end referenceprisen. Denne afgift er ens for alle medlemsstater. Endelig indeholder forordningen yderligere hjemmel til fællesskabsretlige beskyttelsesforanstaltninger i tilfælde af fare for forstyrrelse på grund af indførsel eller udførsel.

Det skal på baggrund af disse komplicerede bestemmelser, som regulerer fiskeriet inden for Fællesskabet, fastslås, om medlemsstaterne stadig individuelt kan slutte internationale aftaler på dette område.

Vedrørende dette punkt, for hvis løsning det er nødvendigt at stille formålet med den pågældende internationale aftale over for formålet med den fælles markedsordning, fører Domstolens tidligere nævnte dom i AETR-sagen ikke til at frakende medlemsstaterne muligheden af ensidigt at påtage sig internationale forpligtelser vedrørende bevaring af fiskebestanden, selv om disse forpligtelser ikke er begrænset til det åbne hav, men også — som netop i den foreliggende sag — omfatter fiskeri på territorialfarvandet, dvs. på et område, som i andre henseen-

der er underlagt en konkret fællesskabsretlig lovgivning.

I AETR-tilfældt faldt indholdet af den internationale aftale, som medlemsstaterne var i færd med at forhandle, faktisk i det væsentlige sammen med en fællesskabslovgivning, som allerede omfattede den samme særlige sektor. Der var således et egentligt materielt sammenfald mellem formålet med fællesskabslovgivningen og formålet med den omhandlede internationale konvention.

I nærværende sag indskrænker derimod artikel 5 i forordning nr. 2141/70 sig til at hjemle Rådet mulighed for at træffe de nødvendige foranstaltninger til bevarelse af fiskebestanden i forbindelse med fiskeri i de af medlemsstaterne kontrollerede farvande. Der er således ikke tale om en aktuelt anvendelig regel, men alene om en bestemmelse, der giver Fællesskabet beføjelse til at handle, og som endnu ikke har været udnyttet. Lad mig lige bemærke, at udover denne bestemmelse, der, da den er begrænset til de havområder, der hører under medlemsstaternes højhed eller jurisdiktion, hjemler en ensidig beføjelse for Fællesskabet til at handle, tillægger samme forordning, nemlig i artikel 1, Fællesskabet en større opgave med henblik på en rationel udnyttelse af de biologiske rigdomme i havet uden at begrænse det geografiske anvendelsesområde. Vi bemærker det samme forhold, for så vidt angår artikel 102 i akten om de tre nye medlemsstaters tiltrædelse af Fællesskaberne, idet denne bestemmer, at »senest fra det sjette år efter tiltrædelsen vedtager Rådet, på forslag af Kommissionen, vilkårene for udøvelse af fiskeri med henblik på at sikre beskyttelse af fiskebankerne og bevaring af havets biologiske ressourcer«. Heller ikke denne bestemmelse indeholder geografiske grænser for det handleområde, som Fællesskabet har fået tillagt. Dens gennemførelse vil navnlig kunne omfatte et system med fællesskabskontingenter. Imidlertid har heller ikke denne regel givet anledning til vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger.

En fuld gennemførelse af de to førnævnte bestemmelser gør det i betragtning af det omhandlede emne og de krav til en flerhed af stater om fælles optræden, som en ordning heraf stiller, uomgængelig nødvendigt, at Fællesskabet optræder på internationalt plan. Bevaringen af fiskebestanden kan faktisk alene effektivt ske ved hjælp af internationale aftaler. Det er uden for tvivl, at Fællesskabet har fået beføjelse til selv at tage sig af dette element i fiskeribestemmelserne, selv for så vidt angår det åbne hav. Dette følger allerede af en betragtning af den nødvendige, jeg kunne endog sige indbyrdes sammenhæng mellem den fælles markedsordnings funktion, iværksættelsen af den fælles strukturpolitik for fiskerivarer og de begrænsninger i havfiskeriet, som er berettigede af økologiske og økonomiske grunde. Dette er således grunden til, at det må medgives, at Fællesskabet, såfremt det må anses for at have fået lovgivningskompetence på det pågældende område, ligeledes har modtaget beføjelse til at forhandle på internationalt plan inden for samme område. Lad mig i øvrigt udtale, at det, selv om denne kompetence ikke skulle kunne henføres direkte til EØF-traktatens regler om landbrug (og det er ikke nødvendigt her at tage stilling til dette punkt), vil være tilstrækkeligt, at forordning nr. 2141/70 formelt er støttet på traktatens artikel 235.

Det er i henhold til AETR-dommen ikke, fordi Fællesskabet har fået normativ kompetence på et bestemt område, at medlemsstaternes beføjelser til at forhandle på internationalt plan automatisk er udelukket på dette område. Tværtimod skal — som jeg har udtalt — denne kompetence have været udøvet faktisk, og følgelig skal området faktisk være reguleret af fællesskabslovgiveren. Først i så tilfælde vil Fællesskabets internationale kompetence helt erstatte staternes. Bortset herfra skal det ligeledes fremhæves, at det ikke er tilstrækkeligt, at en generel sektor har været genstand for fællesskabslovgivning, til, at medlemsstaterne automatisk er berøvet enhver beføjelse til at optræde inden for denne sektor. Ulovlig-

heden af en stats kompetence på et bestemt område skal fastslås, ikke »in abstracto«, men konkret ved at stille den over for fællesskabslovgivningen. Såfremt disse betragtninger har gyldighed, for så vidt angår medlemsstaternes beføjelser til at vedtage regler på internt plan, således som det følger af Domstolens retspraksis (f.eks. dommene i sagerne 2/73, *Geddo*, Sml. 1973, s. 865; 51/74, *Van der Hulst*, Sml. 1975, s. 79; 65/76, *Tasca* af 26. februar 1976), bør de også og på samme måde være det, for så vidt angår staternes beføjelser udadtil.

Idet det således er fastslået, at til trods for, at der findes en fælles lovgivning for fiskerisektoren, regulerer denne lovgivning endnu ikke konkret et særligt område som bevaring af fiskebestanden, kan det så anerkendes, at staterne stadig er kompetente til at påtage sig internationale forpligtelser på dette område?

Det bør i så henseende ikke tabes af syne, at der ved fastsættelsen af en international fiskerordning med økologisk formål bl.a. skal ske en fordeling af de økonomiske byrder, som beskyttelsesforanstaltningerne medfører, mellem alle de offentligretlige retssubjekter, som er interesseret i at fiske i de pågældende områder. Definitionen af en sådan ordning har interesse, ikke blot for markedsordningernes interne funktion, men også direkte for selve iværksættelsen af den fælles handelspolitik.

Der er følgende tale om et område, som på forskellig måde berører Fællesskabets interesser og beføjelser. Analogt med, hvad Domstolen har fremhævet i sin udtalelse 1/75 vedrørende den fælles handelspolitik, består en metode — og måske den mest egnede — til også i den pågældende sektor at nå til en konkret definition af den fælles politik, i, at internationale aftaler ikke længere forhandles med tredjelande af medlemsstaterne, men af Fællesskabet, der alene er i stand til at føre en politik, som beskytter de egentlige fælles interesser.

Disse forhold kan ikke undgå at øve indflydelse på medlemsstaternes handlefrihed, allerede inden Fællesskabets kompetence har givet sig udslag i konkrete foranstaltninger, om ikke ved at udelukke staternes konkurrerende kompetence, så dog ved at begrænse den. Følgelig kan medlemsstaterne, så længe der endnu ikke er truffet konkrete fællesskabsretlige foranstaltninger, og i betragtning af, at forholdene har gjort det påtrængende nødvendigt, stadig ved at handle individuelt inden for rammerne af deres egne beføjelser, vedtage de foranstaltninger, som er nødvendige for opnåelsen af de mål, hvis betydning er anerkendt af selve det fællesskabsretlige system, men de bør gøre det således, at de i så henseende fastsatte midler ikke strider mod traktatens regler. De bør heller ikke tabe af syne, at de ensidigt vedtagne aktioner alene er af overgangsmæssig karakter og således ikke må kunne være til hinder for den fulde virkning, ikke alene af den gældende fællesskabslovgivning, men også af de foranstaltninger, som Fællesskabet skal vedtage inden for samme sektor til realisering af målene for en fælles politik. Følgelig må de generelle forpligtelser i henhold til traktatens artikel 5 i forbindelse med artikel 116, som jeg allerede har omtalt, føre til at godkende, at der i denne overgangsfase findes en præcis forpligtelse for medlemsstaterne til forud at søge enighed på fællesskabsniveau for på internationalt plan at undgå individuelle holdninger, som vil kunne forhindre fastsættelsen og iværksættelsen af den fælles politik på området.

5. Selv om vi således medgiver, at der, i det mindste foreløbig, findes en begrænset restbeføjelse for medlemsstaterne til at forpligte sig internationalt, for så vidt angår bevaringen af fiskebestanden, skal det nu undersøges, om de internationale forpligtelser, som syv af de ni medlemsstater har påtaget sig i 1971 ved at vedtage litra g og h i konventionens artikel 7, der giver den særlige kommission, som optræder inden for rammerne af aftalen, beføjelse til at give deltagerstaterne henstillinger med henblik på at vedtage

foranstaltninger til regulering af fiskeriets omfang, de totale fangstmængder og disses fordeling mellem staterne i løbet af en nærmere fastsat periode, ikke, i betragtning af disse forpligtelses særlige indhold og rækkevidde, grundlæggende strider mod den fælles regulering af fiskerimarkedet eller mod EØF-traktaten.

Det skal bemærkes, at til trods for, at dette internationale organs henstillinger er bindende, så snart de er vedtaget med to tredjedels flertal, har enhver af de stater, som de henvender sig til, mulighed for lovligt at undlade at gennemføre dem ved at give meddelelse inden for 90 dage. Selv om det indrømmes, at de foranstaltninger, som den forannævnte kommission har beføjelse til at anbefale i henhold til litra g og h i artikel 7, vil kunne være uforenelige med den fælles ordning for fiskerisektoren, som gælder i Fællesskabet, gør den hver af konventionsparterne indrømmede adgang til i rette tid at unddrage sig en gennemførelse af disse henstillinger det muligt at mene, at de i konventionen deltagende medlemsstater godkendelse af den ovenfor nævnte ændring af artikel 7, ikke i sig selv kan bringe disse stater i uoverensstemmelse med deres fællesskabsretlige forpligtelser.

De nye bestemmelser i artikel 7 har til formål at begrænse fiskeriet og ikke handelen med fisk. Dette er tilstrækkeligt til at udelukke tanken om en vis uforenelighed »in abstracto« af de foranstaltninger, som kan vedtages i medfør af disse bestemmelser, med fællesskabslovgivningen, der, således som jeg allerede har understreget, først og fremmest angår varernes afsætningsfase og endnu ikke direkte fiskerifasen eller, som det undertiden ukorrekt siges, »produktionen« af fisken.

6. Et problem, som frembyder mere ømfindtlige aspekter, og som vi nu skal betragte, angår den konkrete overensstemmelse med fællesskabsretten af statslige foranstaltninger af en art som dem, hvortil den nationale dommer henviser, og som blev truffet til gennemførelse af den henstilling, der af den ifølge konventio-

nen angående fiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav nedsatte kommission har vedtaget i november 1974 for hele 1975.

Den nederlandske lovgivning, om hvis overensstemmelse med fællesskabsretten de forelæggende retter er i tvivl, består af tre slags foranstaltninger. Der er først og fremmest tale om et dekret af 25. februar 1975, fra landbrugsministeren, som på forskellig vis begrænser søtunge- og rødspættefiskeriet, dels gennem et generelt og absolut forbud mod af fiske i visse områder, et forbud mod at fiske i kystfarvandet fra fartøjer, som overstiger visse dimensioner og en vis motorkraft, og endelig en fangstbegrænsning for alle de nationale fiskere i Nordsøen og i Det irske Hav.

Det kompetente nederlandske organ (»Produktschap voor Vis en Visprodukten«) har til gennemførelse af dette ministerielle dekret vedtaget et dekret, der indeholder forbud mod at lande søtunger og rødspætter fanget i de områder, som er underlagt et absolut fangstforbud, eller i territorialfarvandet fra fiskefartøjer, som har en større tonnage eller kraft end den, som er fastsat i det ministerielle dekret; dekretet fra »Produktschap« hjemler desuden indførelsen af gennemførelsesbestemmelser med henblik på fordelingen af de samtlige nederlandske fiskere til delte fangstkvoter. Disse gennemførelsesbestemmelser er senere vedtaget af præsidenten for det ovennævnte organ og er undergået talrige ændringer i løbet af 1975; først begrænsede man ethvert fiskefartøjs udsejlinger i Nordsøen; dertil føjede man en kvantitativ begrænsning af de ugentlige landinger af søtunger for hvert fiskefartøj uafhængigt af antallet af udsejlinger; dernæst blev denne ordning erstattet af et system med kvoter, som blev fastsat for hvert fartøj i forhold til dets motorkraft, og endelig forbød man fra den 27. november 1975 enhver landing af søtunger fra Nordsøen. For så vidt angår rødspætter nøjedes man derimod med for 1975 at pålægge fiskerne at opgive fangsternes størrelse og herkomst.

Skal en sådan ordning på nuværende stadium anses for uforenelig med fællesskabslovgivningen inden for fiskerisektoren, eller mere generelt med EØF-traktatens umiddelbart anvendelige bestemmelser?

Det fremgår af det tidligere anførte, at den nationale lovgivning, som er gennemført med henblik på at sikre overholdelsen af den kvote, som er tildelt Nederlandene, omfatter to forskellige typer forbud eller begrænsninger: en første, som direkte omfatter fiskeriet og har til formål at holde de nederlandske fiskeres totale fangster inden for rammerne af den Nederlandene tildelte kvote, og en anden, som består i forskellige former for begrænsninger (i antallet af udsejlinger, i de for hvert fiskefartøj tilladte fiskemængder ved landingen osv.) og ikke direkte omfatter fiskeriet, men nærmere vedrører bestemmelsen af dettes udbytte, og som har til formål at fordele den nationale globale kvote mellem de forskellige nederlandske fiskere.

Medens således den første type begrænsninger direkte vedrører en fase, som går forud for produktets afsætning, synes den anden type begrænsninger, eller i det mindste visse af dem, og navnlig de kvantitative begrænsninger og det absolute forbud mod at lande visse slags fisk, snarere at have virkning på indledningen til afsætningsfasen ved at begrænse denne kvantitativt eller endog radikalt at forbyde den i forhold til det produkt, som fiskes i Nordsøen. Imidlertid er selv den anden type foranstaltninger vedtaget alene med henblik på begrænsningen af fiskeriet.

I øvrigt er det klart, at forbudet, selv om det direkte indvirker på det tidligere led, dvs. selve fiskeriet, uden tvivl kan få indflydelse på afsætningen af produktet ved på et tidligt trin at begrænse de mængder, som kan udbydes af samtlige nationale fiskere på markedet, og dette med følger ikke blot for det nationale marked, men også for markedet i et hvilket som helst andet land, i det øjeblik,

det hver stat tildelte kontingent gælder uafhængigt af det sted, hvor fisken landes, eller det sted, hvor den nationale fiskerflådes produkt udbydes.

Man spørger os, om sådanne restriktioner skal anses for foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, der i denne egenskab falder ind under det i traktatens artikel 31 nævnte forbud, og hvis umiddelbart anvendelige karakter allerede er anerkendt af Domstolen (dommen i sag 13/68, *Salgoil*, Recueil 1968, s. 612).

Man har set, at alle de restriktioner, som er på tale, selv om de er af forskellig natur, og selv om de indvirker på forskellige led i den økonomiske aktivitet, alene er indført som en funktion af begrænsningen af fangstmængderne. En begrænsning af handelen som sådan er helt fremmed for de formål, som forfølges både af det internationale organ, som er sat i spidsen for NEAFC's gennemførelse, og af den i sagen inddragne medlemsstat.

Domstolen har i sin retspraksis givet en bred definition af restriktioner med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, der udstrækker sig til enhver bestemmelse for handelen, som direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet (dommen i sag 8/74, *Dassonville*, Sml. 1974, s. 852), hvortil også skal henregnes foranstaltninger, som direkte alene omfatter produktionsstadiet. I dommen i dag 193/73, *Van Haaster*, (Sml. 1974, s. 1132) betragtes en national ordning, der tilsigter kvantitativt at begrænse dyrkningen af et blomsterprodukt, der hører ind under den fælles markedsordning, som en foranstaltning med tilsvarende virkning. Man kan imidlertid ikke af dommens præmisser udlede, at denne løsning indebærer, at der findes en generel regel, som i ethvert tilfælde kan finde anvendelse på alle de produkter, som hører ind under en fælles markedsordning, idet dommen støttes på de specielle kendetegn for den særlige markedsordning, hvorom der var tale.

I dette tilfælde sigtede Domstolen navnlig til eksistensen af regler, som opstiller fælles kvalitetskriterier, og som allerede i sig selv fører til en produktionsbegrænsning.

Også den fælles fiskeriordning indeholder bestemmelser om foranstaltninger til forbedring af produkternes kvalitet og til tilpasning af de udbudte mængder til markedsbehovet (artikel 5 i forordning nr. 2142/70). Men hvis man med en ordning af denne art skal kunne undgå overproduktion, er det tydeligvis ikke tilstrækkeligt at undgå at udpine de naturlige ressourcer.

I det foreliggende tilfælde er det mest karakteristiske element det forhold, at det pågældende produkt til forskel fra de hyacinter, som var genstand for lovgivningen i Vat Haaster-sagen, ikke kan genfrembringes i potentielt ubegrænsede mængder efter menneskets forgodtbefindende. Dets genfrembringelse afhænger udelukkende af naturgivne faktorer og miljøbetingelser, som mennesket givetvis kan forværre, således som de mest industrialiserede landes nylige erfaringer har vist os det, og til hvis bevaring staterne netop søger at fremme fælles eller i det mindste koordineret virksomhed, herunder de foreliggende restriktive foranstaltninger.

De aktuelle forhold vedrørende genfrembringelse af fisk er karakteriseret ved den trussel om affolkning af havene, over for hvilken vi er stillet, og som bl.a. skyldes teknikkens udvikling og forøgelsen af fangstredskabernes potentielle. Kan det i en sådan situation, som medfører alvorlige farer, ikke alene for så vidt angår den økologiske ligevægt, men også økonomisk for så vidt angår forsyningerne, anerkendes, at statsforanstaltninger, der rationelt skal begrænse fiskeriet på videnskabeligt grundlag (på den måde at de indfører nødvendige og afbalancerede begrænsninger) med henblik på for fremtiden at bevare reelle fiskerimuligheder og således også den af fiskeriet afledte handel, falder uden for forbudet i EØF-traktatens artikel 30 ff?

En hensyntagen til korttidsvirkningen af disse foranstaltninger, der består i en forudseelig formindskelse af medlemsstaternes handel med fisk, medfører nødvendigvis, at de skal henføres under fællesskabsforbudene. En betragtning af det anskuede fænomen under en mindre begrænset synsvinkel, som tager hensyn til de pågældende foranstaltningers forudseelige virkninger på længere sigt, der udelukkende kan være til gunst for fiskeriet og handelen, leverer derimod argumenter til støtte for et andet resultat.

Udelukkelsen af sådanne foranstaltninger fra anvendelsesområdet for artiklerne 30 og 31 i traktaten forudsætter godtagelse af en lidt pragmatisk og måske ret fleksibel opfattelse af begrebet foranstaltninger med tilsvarende virkning, et begreb, som bør tilpasses efter en vurdering af betydningen af eventuelle virkninger for handelen, som ikke var begrænset til et kort tidsrum.

En medtagelse af det forfulgte mål og langtidsvirkningerne kan gøre begrebet foranstaltning med tilsvarende virkning mere komplekst og mindre klart med risiko for, at forbudets effektivitet reduceres. Af denne grund tøver jeg med at foreslå Domstolen at godtage det. Jeg tror derimod, at de økologiske mål effektivt kan forfølges uden fremkaldelse af fare for en svækkelse af forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner; jeg finder endog, at de kan forfølges mere effektivt, hvis man undgår at give indpas i fællesskabssystemet for nationale undvigelses, der i praksis vil kunne skade en effektiv udøvelse af fællesskabskompetencen inden for den pågældende sektor.

Når man altså for at undgå sådanne farer ønsker at støtte sig på et mere stift begreb, som fører til, at de pågældende foranstaltninger falder ind under forbudet i traktatens artikel 31, må det først og fremmest undersøges, om undtagelsesbestemmelsen i artikel 36 ikke vil bevirke, at statslige foranstaltninger til begrænsning af fiskeriet, som er begrundet i bevarin-

gen af fiskebestanden, er unddraget nævnte forbud. Denne bestemmelse indeholder hjemmel til at fravige forbudene mod kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning bl.a. af hensyn til beskyttelsen af dyr og planter. I mangel af fællesskabsretlige dispositioner til realisering af den tilsigtede bevaring af det naturlige miljø, kan vi spørge, om denne undtagelse gør det muligt fra forbudet at undtage staternes ensidige dispositioner, når disse udelukkende træffes i bevaringssøjemed, selvfølgelig for så vidt som de indførte restriktioner er nødvendige og hensigtsmæssige.

Artikel 36 indeholder hjemmel til direkte kvantitative restriktioner for samhandelen mellem medlemsstater. Med større grund må den kunne hjemle sådanne indirekte restriktioner, som fiskeribegrænsningerne af to grunde udgør: indirekte først og fremmest fordi de kun angår »produktionen», og dernæst fordi de ikke har direkte virkning for indførsel og udførsel. Selv for så vidt som restriktionerne over for de nationale fiskere finder direkte anvendelse på de mængder fisk, som kan losses i Nederlandene, er samhandelen mellem staterne faktisk ikke direkte inddraget, da fisk af fællesskabsretten betragtes som et produkt, der stammer fra fiskerbådens registrerings- og flagstat (se artikel 4, stk. 2, litra f) i Rådets forordning nr. 802/68/EØF).

I betragtning af det formål, som forfølges med den internationale fiskeriforordning, hvoraf de pågældende nationale bestemmelser er simple gennemførelsesforanstaltninger, kan man uden videre udelukke tanken om, at de pågældende restriktioner et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult restriktion for samhandelen mellem medlemsstaterne. Selv om de pågældende målsætninger har betydelig økonomisk rækkevidde, har de på ingen måde nogen diskriminerende eller protektionistisk virkning. De angår først og fremmest bevaringen af miljøet. Også under denne synsvinkel er betingelserne for anvendelsen af artikel 36 således opfyldt.

Det kan imidlertid ske, at der mangler et led, som angår selve undtagelsesklausulens ånd og egentlige funktion, nemlig hvis de kvantitative restriktioner mangler den karakter af at være reelt ensidige og begrænset til en enkelt stat, som er følgen af den i det væsentlige nationale og indrestatslige karakter af den interesse, som artikel 36 tillader at beskytte. Som vi allerede har anført, kan de pågældende foranstaltninger alene nå deres formål, såfremt de er en del — som det er tilfældet — af en samlet virksomhed fra alle de staters side, som opererer i det pågældende udstrakte havområde. Dette viser, at der i den foreliggende sag ikke findes en særlig interesse hos en stat, som strider mod andre staters interesser, dvs. at de pågældende foranstaltninger faktisk tjener en ifølge dens natur fælles interesse for alle disse stater, og at denne interesse også er Fællesskabets, som selv skal beskytte den ved at træde i stedet for de enkelte medlemsstater.

Den fastslåede nødvendighed af en fælles optræden med henblik på beskyttelsen af fiskebestandene er yderligere en bekræftelse af den dominerende fællesskabsretlige karakter af kompetencen til i overensstemmelse med, hvad der er fastsat i den ovenfor nævnte forordning nr. 2141/70 og i tiltrædelsesakten at træffe dispositioner inden for denne sektor.

Jeg kan ligeledes henviser til, hvad jeg har anført i mit forslag til afgørelse i Dassonville-sagen, nemlig at nævnte undtagelsesregel gør det muligt for enhver medlemsstat at begrænse varebevægelserne af hensyn til beskyttelsen af de rettigheder og interesser, som hører under deres højhedsområde. Kan man herunder indbefatte begrænsningerne af fiskeriet på det åbne hav, dvs. på et område uden for territorialfarvandet, der ikke er underlagt nogen enkelt medlemsstats overhøjhed eller jurisdiktion?

Men er på den anden side denne rigtige vurdering af artikel 36 og dens typiske funktion, som er at yde den enkelte stat

beskyttelse mod fællesskabsretlige kriterier som fri bevægelighed af mere generel karakter, tilstrækkelig til at udelukke en påberåbelse af disse sidste i nærværende sag?

Vi har set, at der er et hul i fællesskabslovgivningen vedrørende fiskeri, idet der stadig mangler bestemmelser til beskyttelse af fiskebestandene. Fællesskabet føres under udøvelsen af den kompetence, som er overgivet det i så henseende, sandsynligvis til at indføre restriktioner af samme art som dem, som omfattes af de pågældende nationale foranstaltninger. I afventen af en handling fra Fællesskabets side kan enhver af staternes handlinger med samme formål anses for sigtende mod det nødvendige forsvar af et gode, som er medlemsstatens eget, og som ligeledes stemmer overens med de øvrige medlemsstatsers interesser. Denne grundlæggende betragtning kan måske til trods for de tidligere anførte væsentlige formelle indsigelser, omend kun i en overgangsperiode, muliggøre en påberåbelse af artikel 36, som i det væsentlige har til formål at beskytte enhver medlemsstats grundlæggende goder, selv om der ikke er tale om særinteresser, som modstilles fælles interesser, men om egne interesser, som skal beskyttes, så længe de ikke varetages inden for Fællesskabets større rammer.

7. Der foreligger imidlertid en anden mulighed, som inden for systemets rammer er mere tilfredsstillende, nemlig muligheden af til støtte for de af sådanne medlemsstater, som er interesseret i bevaringen af det nordøstlige Atlanterhavs fiskebestand (der er, som De ved, tale om alle medlemsstaterne bortset fra Luxembourg og Italien, som ikke er direkte i berøring med denne bestand), trufne dispositioner at påberåbe sig et generelt retsprincip, der undtagelsesvis tillader ethvert retssubjekt at handle i et andet retssubjekts interesse, endog uden fuldmagt, ved at foretage bevarende handlinger. I intern offentlig ret finder dette princip eksempelvis anvendelse på dispositioner truffet af en såkaldt »de facto fuldmægtig«.

I den foreliggende sag foreligger der den hindring, at medlemsstaternes restriktive foranstaltninger har karakter af undtagelse i forhold til et for fællesmarkedet grundlæggende princip. Teorien har i så henseende allerede i et vist tidsrum anført, at selv en ensidig, statslig disposition, som fraviger de grundlæggende regler for fællesmarkedet, undtagelsesvis vil kunne være gyldig inden for Fællesskabernes retsorden, for så vidt som der er tale om bevaringsforanstaltninger, der objektivt svarer til en fælles interesse, som er beskyttet af traktaten, og der har været gyldige grunde til at udelukke muligheden af at anvende en fællesskabsprocedure. Man kunne i så tilfælde mene, at staten har handlet som et organ for Fællesskabet, og at statens disposition, der er i overensstemmelse med den fælles interesse, ville kunne gentages af Fællesskabet, eventuelt ved hjælp af en formel ratificering ved den myndighed, som i henhold til traktaten ville have haft kompetence til at vedtage denne samme restriktive foranstaltning for samme område eller til at give staterne tilladelse til at vedtage den (se *Gori P.*, „Les clauses de sauvegarde des Traités CÉCA“, Heule, 1967, s. 274).

De af mig i indledningen til nærværende forslag fremhævede vanskeligheder, som Fællesskabet havde med at opnå visse medlemsstatsers accept af dets fulde deltagelse i NEAFC, mangelen på en definition af Fællesskabets politik og følgelig på en nøje tidstabel i så henseende og endelig den uopholdelige nødvendighed af en international aktion til beskyttelse af det pågældende havområdes biologiske ressourcer kan betragtes som gyldige grunde til, at Fællesskabet med rette og i påkommende tilfælde med visse forbehold godtager medlemsstaternes dispositioner på internationalt plan og de interne gennemførelsesforanstaltninger, som er truffet i medfør heraf, såfremt en sådan godtagelse modsvarer en bestemt fællesskabsretlig interesse.

Den 6. april 1976 vedtog Rådet i overensstemmelse med Kommissionens forslag

foranstaltninger i så henseende, i form af en forordning, i den hensigt at fjerne enhver tvivl, for så vidt angår den foreløbige overensstemmelse af de af medlemsstaterne i denne sektor ensidigt påtagne forpligtelser med Fællesskabernes retsorden. Bestemmelsen tillader således udtrykkeligt medlemsstaterne midlertidigt, indtil den 31. december 1976, at opretholde foranstaltninger, der begrænser deres fiskerflåders fangster i overensstemmelse med de internationale aftaler, som de har underskrevet eller er ved at underskrive.

Jeg tror ikke, at det er nødvendigt i nærværende sag at foretage en undersøgelse af den del af forordningen, der vedrører en eventuel accept fra de enkelte medlemsstater af nye internationale forpligtelser. Man kunne måske være i tvivl om lovligheden af en blanko-underskrift, som ikke engang er forsynet med en angivelse af generelle retningslinjer med henblik på sådanne af medlemsstaterne eventuelt truffne fremtidige dispositioner, som er bestemt til at udfolde sig inden for rammer, der så direkte angår fællesskabsbeføjelser og områder reguleret af den fælles landbrugslovgivning.

For så vidt angår iværksættelsen af påtagne forpligtelser, hvilket er det eneste, som er af betydning i nærværende sag, kan forordningen om nødvendigt gælde som en ratificering af staternes handlinger.

Denne retsakt anerkender udtrykkeligt nødvendigheden af, at medlemsstaterne for at imødegå en alvorlig økologisk trussel under de foreliggende omstændigheder vedtager foranstaltninger, som er egnede til kontrol med fiskeriet, og den forudsætter Rådets og Kommissionens positive vurdering af overensstemmelsen med fællesskabsinteressen af de dispositioner, som træffes af alle de medlemsstater i forning, der er interesserede i at fiske i det pågældende havområde.

Set under denne synsvinkel godkender Rådets „forordning“ undtagelsesvis og foreløbig de statslige dispositioner på

grund af deres uomgængelige karakter og i betragtning af den lakune, som findes i fællesskabslovgivningen for sektoren.

Dette er tilstrækkeligt til en anerkendelse af disse dispositioner inden for Fællesskabernes retsorden og følgelig til at gøre de foranstaltninger, som staterne allerede har vedtaget til begrænsning af fiskeriet, berettigede.

Selv om dette tydeligvis ikke i forholdet til tredjestater kan medføre, at Fællesskabet automatisk erstatter de medlemsstater, der er deltagere i den pågældende konvention, kan alt dette, i forbindelserne mellem Fællesskabet og dets stater, i det mindste bevirke, at de nationale foranstaltninger har virkning foreløbig, så længe Fællesskabet ikke direkte har truffet dispositioner, som formelt, også vedrørende forbindelserne udadtil, erstatter medlemsstaternes.

Dette er den løsning, som jeg til slut anser for den, som er mest i overensstemmelse med fællesskabssystemet.

8. En sådan løsning gør det overflødigt at undersøge fortolkningsspørgsmålene om rækkevidden af fællesskabslovgivningen for fiskerisektoren i forhold til de i nærværende sag undersøgte nationale foranstaltninger.

Jeg vil således begrænse mig til nogle korte bemærkninger i så henseende.

Kommissionen fremhæver, at det at pålægge Fællesskabets fiskerflåder kvantitative restriktioner først og fremmest har indvirkning på den normale prisdannelse for fisk og således forstyrrer den normale funktion af den fælles prisordning, der er indført ved forordning nr. 2142/70. Desuden gøres Fællesskabets beslutningsprocedure for priser utroligt vanskelig og ømtålelig, såsnart de totale fangster afhænger af beslutninger, som ikke er vedtaget af Fællesskaberne. Nævnte kvantitative begrænsning kan også medføre en forøgelse af indførslerne fra tredjelande.

Kvotaordningen har følgelig også i så henseende indvirkning på Fællesskabernes egentlige handelspolitik. På Fællesskabets interne marked har en ordning med nationale kvoter, som individuelt forhandles af hver medlemsstat, direkte indvirkning på samhandelen inden for Fællesskabet. Heraf følger en ændring af de betingelser, hvorunder handelen skal foregå inden for Fællesskabet i overensstemmelse med den fælles fiskeripolitik, som bygger på princippet om handelsfrihed under loyale vilkår for en konkurrence på grundlag af varenes kvalitet.

Kommissionen fremhæver også, at enhver national bestemmelse, der er beregnet på at beskytte fiskeressourcerne, nødvendigvis er forbundet med den fælles strukturpolitik.

Intet af disse forhold kan bestrides, og det er ligeledes sikkert, at Fællesskabet under forhandlingen af internationale aftaler vedrørende bevaringen af havets biologiske ressourcer er i stand til mere hensigtsmæssigt end de enkelte medlemsstater at tage hensyn til kravene til den fælles fiskeriordnings funktion og til den fælles handelspolitik's krav og interesser. Endnu en grund til at ønske, at Fællesskabet i så henseende snarest træffer dispositioner, som kan erstatte de hidtil af medlemsstaterne truffede. Men i mellemtiden bør sidstnævnte dispositioner af de allerede anførte grunde anses for foreløbigt gyldige til trods for, at de, direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller som en mulighed hindrer den normale funktion af fællesskabslovgivningen for fiskerisektoren.

9. Følgelig foreslår jeg, at Domstolen svarer på de af de to nederlandske retter forelagte spørgsmål ved at bekræfte, at Fællesskabet har kompetence til at afslutte internationale aftaler om regulering af fiskeriet, selv med henblik på at bevare havets biologiske ressourcer, men at medlemsstaterne, indtil Fællesskabet faktisk har udøvet denne kompetence, forbliver kompetente til selv at påtage sig internationale forpligtelser i så henseende, dog under forbehold af disses overensstemmelse med fællesskabsrettens grundlæggende regler til regulering af den fælles markedsordnings, og navnlig fiskerisektorens funktion.

De nationale foranstaltninger, som begrænser det frie fiskeri, navnlig ved at fastsætte kvoter, vil kunne udgøre en hindring for den normale funktion af den fællesskabslovgivning for fiskerisektoren, som er indført ved Rådets forordninger nr. 2141/70 og 2142/70, og strider principielt mod det forbud mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner for samhandelen inden for Fællesskabet, som er indført ved EØF-traktatens artikler 30 og 31.

I det tidsrum, som er nødvendigt for at indføre en fællesskabslovgivning, som vil kunne forfølge de mål og gennemføre de opgaver, der tillagt Fællesskabet ved artiklerne 1 og 5 i Rådets forordning nr. 2141/70 og ved tiltrædelsesaktens artikel 102, skal foranstaltninger af nævnte art imidlertid, når deres vedtagelse er uopholdeligt nødvendig for forfølgelsen af mål af fælles interesse, såsom beskyttelsen af fiskebestand, der er truet af forarmelse, og når de ikke indebærer uforholdsmæssige restriktioner i forhold til det tilsigtede mål, anses for gyldige, og de har således fuld virkning efter deres indhold, om end kun foreløbigt.