4. Een wettelijke regeling van een Lid-Staat, houdende strafbaarstelling van de overtreding van het verbod om zonder toestemming in zijn visserijzone te vissen, dat aan vaartuigen onder Spaanse vlag is opgelegd bij verordening nr. 1376/78 van de Raad van 21 juni 1978 houdende verlenging tot en met 31 juli 1978 van bepaalde overgangsmaatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, die van toepassing zijn op vaartuigen die de vlag van Spanje voeren, is niet overenigbaar met het gemeenschapsrecht.

Kutscher Pescatore Koopmans Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

O'Keeffe Bosco Touffait Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 oktober 1980.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 10 JULI 1980 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De prejudiciële vragen die tot de onderhavige zaak hebben geleid, zijn gesteld door de Circuit Court van het graafschap Cork (Ierland) in het kader van een aldaar dienende strafzaak tegen de kapitein van een Spaans vissersschip, de heer Burgoa. Deze staat hoofdzakelijk terecht terzake van overtreding van de Ierse bepalingen op grond waarvan het een ieder die zich aan boord van een buitenlands vissersschip bevindt, verboden is te vissen of te pogen te vissen wanneer het schip zich binnen de exclusieve visserijzone van deze staat bevindt. Het Burgoa ten laste gelegde feit heeft zich voorgedaan op 10 juli 1978, toen zijn schip zich op 20 mijl uit de Ierse westkust bevond en derhalve binnen de 200-mijlszone die ingevolge de Maritime Jurisdiction (Exclusive Fishery Limits)

1 — Vertaald uit het Italiaans.

Order 1976 per 1 januari 1977 de exclusieve visserijzone van Ierland vormt.

In zijn verweer heeft verdachte zich beroepen op het Londense Visserijverdrag van 9 maart 1965, stellende dat hij daaraan het recht kon ontlenen om te vissen op de plaats waar het ten laste gelegde voorval heeft plaatsgevonden. Voorts zou dit recht na de toetreding van Ierland tot de EEG zijn bekrachtigd en gewaarborgd bij artikel 234 EEG-Verdrag. Dit heeft de Ierse rechter ertoe aangezet, het Hof vier prejudiciële vragen te stellen, waarvan er twee betrekking hebben op de uitlegging van genoemd artikel 234, terwijl de derde de toepasselijkheid van dit artikel op het Londense Visserijverdrag betreft en de laatste het probleem van de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van een eventuele veroordeling van verdachte aan de orde stelt.

2. Artikel 234, eerste alinea, bepaalt: „De rechten en verplichtingen voortvloeiende uit overeenkomsten vóór de inwerkingtreding van dit Verdrag gesloten tussen een of meer Lid-Staten enerzijds en een of meer derde staten anderzijds, worden door de bepalingen van dit Verdrag niet aangetast". Dit gedeelte van de bepaling is in overeenstemming met het algemene beginsel van het verdragenrecht betreffende de verhouding tussen twee achtereenvolgende verdragen die betrekking hebben op een zelfde onderwerp, volgens hetwelk de verplichtingen en rechten voortvloeiende uit de eerste overeenkomst ten opzichte van alle staten die geen partij zijn bij de tweede overeenkomst ongewijzigd blijven. In dit verband dient te worden gewezen op artikel 30, lid 4, sub b), van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 1969, luidende als volgt: „Indien de partijen bij een eerder verdrag niet alle partij zijn bij een later verdrag ... regelt in de betrekkingen tussen een staat die partij is bij beide verdragen en een staat die slechts partij is bij een van deze verdragen het verdrag waarbij beide staten partij zijn hun wederzijdse rechten en verplichtingen". Daaraan zou ik willen toevoegen dat det Hof in het arrest van 27 februari 1962 (zaak 10/61, Commissie t. Italië, Jurispr. 1962, blz. 1) onder meer heeft erkend dat artikel 234 zowel betrekking heeft op de aan derde landen door eerdere overeenkomsten toegekende rechten, als op de logischerwijze met deze rechten corresponderende verplichtingen van de Lid-Staten.

Artikel 234, tweede alinea, bepaalt: „Voor zover deze overeenkomsten niet verenigbaar zijn met dit Verdrag, maken de betrokken Lid-Staat of Lid-Staten gebruik van alle passende middelen om de vastgestelde onverenigbaarheid op te heffen. Indien nodig, verlenen de Lid-Staten elkaar bijstand, ten einde dat doel te bereiken en volgen in voorkomende gevallen een gemeenschappelijke gedragslijn. Hier wordt het probleem van de onverenigbaarheid van het EEG-Verdrag en de eerdere overeenkomsten kennelijk aldus gezien, dat de Lid-Staten al het mogelijke moeten doen om het Verdrag na te leven, doordat zij de onverenigbaarheid opheffen. Dit laatste blijft echter onzeker in gevallen waarin de instemming (en mitsdien de goede wil) is vereist van het derde land dat op grond van de eerdere overeenkomst een subjectief recht heeft. In zijn conclusie in vorengenoemde zaak 10/61 heeft advocaat-generaal Lagrange dan ook terecht onderscheiden tussen deze mogelijkheid en de omgekeerde situatie (het bestaan van een recht van een Lid-Staat), door te verklaren: „Indien de onverenigbaarheid be-

trekking heeft op een recht dat een Lid-Staat aan een vroegere overeenkomst ontleende, bestaat het ‚passende' middel alleen daarin dat de betreffende staat afziet van de uitoefening van dit recht. Indien zij betrekking heeft op het recht van een derde staat of op een verplichting van een Lid-Staat ten opzichte van een derde staat, dan dienen de nodige stappen te worden genomen om aan deze onverenigbaarheid op wettige wijze een eind te maken" (Jurispr. 1962, blz. 36).

Het Hof heeft dit betoog gesteund door in genoemd arrest het standpunt in te nemen, dat een staat die een nieuwe verplichting aangaat welke onverenigbaar is met hem uit een eerder verdrag toekomende rechten, ipso facto afstand doet van die rechten voor zover zulks voor de nakoming van zijn nieuwe verplichting noodzakelijk is (ibid. blz. 22).

De Ierse rechter wenst thans in de eerste plaats te vernemen of artikel 234 rechten en verplichtingen schept voor de instellingen van de Gemeenschap en voor de Lid-Staten. Het komt mij voor dat met een beroep op de eerste alinea van genoemd artikel kan worden gesproken van een verplichting van de instellingen van de Gemeenschap, de uitoefening van rechten of de nakoming van verplichtingen van de Lid-Staten, voortvloeiende uit eerdere overeenkomsten die hen aan derde landen binden, niet te beletten (met dien verstande echter dat de uitoefening van eventuele rechten verenigbaar moet zijn met de gemeenschapsrechtelijke verplichtingen). Daarentegen kan, nog steeds in verband met artikel 234, eerste alinea, stellig niet worden gesproken van een bekrachtiging of een vernieuwing, laat staan van een bescherming of een communautaire garantie voor genoemde verplichtingen en rechten van de Lid-Staten tegenover derde landen. Door verdachte in het hoofdgeding wordt daarop echter in zijn verweerschrift gezinspeeld, zodat het één van de door de Ierse rechter in aanmerking genomen uitleggingsmogelijkheden vormt. Daarom dient sterk te worden benadrukt, dat artikel 234, eerste alinea, niets toevoegt aan de oorspronkelijke rechtskracht van de uit eerdere overeenkomst tussen Lid-Staten en derde landen voortvloeiende verplichtingen en rechten, en dat deze rechten en verplichtingen geheel buiten het gemeenschapsrecht staan. Ten slotte zouden de reeds bestaande rechtsbetrekkingen met derde landen ook onverlet zijn gelaten, indien de betrokken bepaling niet in het Verdrag was opgenomen.

De tweede alinea daarentegen legt de Lid-Staten duidelijk een verplichting op — het inzetten van alle passende middelen om de eventuele onverenigbaarheid van de vroegere overeenkomsten met het Verdrag op te heffen — en regelt tevens de algemene verplichting tot samenwerking ter bereiking van het gestelde doel. Ik betwijfel echter of de verwijzende rechter belang hecht aan dit aspect van artikel 234.

3. Met de tweede vraag wil de verwijzende rechter vernemen of de subjectieve rechten van begunstigden van verdragen waarop artikel 234 van toepassing is, door artikel 234 dan wel enig ander voorschrift van gemeenschapsrecht worden „gehandhaafd of gewaarborgd" en of de nationale rechters deze rechten moeten beschermen. De wijze waarop deze vraag is geformuleerd doet vermoeden dat de Ierse rechter het oog had op verdragen waaraan de justitiabelen sub-

jectieve rechten kunnen ontlenen, en dat hij derhalve, door te spreken van „begunstigden" van deze verdragen veeleer doelde op de justitiabelen dan op de staten, die partij zijn bij het verdrag en tot wie dit is gericht. Hoe dit ook zij, de kern van het probleem blijft de functie van artikel 234: het „handhaaft" de rechtsgevolgen van de erin bedoelde eerdere overeenkomsten enkel voor zover het verklaart, dat het EEG-Verdrag deze ongemoeid laat (zodat ook voor de justitiabelen de uit een eerdere overeenkomst voortvloeiende rechtstreekse werking in stand blijft), doch tegelijkertijd worden in de rechtsbetrekkingen met derde landen de aard of de waarde van de vroeger bestaande rechten of verplichtingen geenszins erdoor gewijzigd.

Het zou dan ook geheel onjuist zijn te beweren, dat deze verplichtingen of rechten door artikel 234 of enig ander voorschrift van het gemeenschapsrecht worden „gewaarborgd"; evenmin kan worden gesteld dat artikel 234 de Lid-Staten ertoe verplicht de betrokken verbintenissen na te komen. Problemen betreffende het bestaan en de nakoming van verplichtingen van een afzonderlijke Lid-Staat tegenover een derde land, of betreffende individuele rechten voortvloeiende uit een vóór het EEG-Verdrag (of vóór de toetreding van een Lid-Staat tot de EEG) tussen deze Lid-Staat met het derde land gesloten overeenkomst, moeten door de nationale rechter worden opgelost op basis van de uitlegging van de overeenkomst en van zijn eigen nationale rechtsorde: artikel 234 coördineert het EEG-Verdrag met eerdere overeenkomsten en kan als zodanig generlei „beschermende" taak worden toebedeeld.

4. In de derde plaats vraagt de Ierse rechter of het Londense Visserijverdrag van 1964 een overeenkomst is vallende onder artikel 234, zoals bij artikel 5 Toetredingsakte gewijzigd voor Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken.

Zoals gezegd heeft artikel 234 betrekking op de „overeenkomsten vóór de inwerkingtreding van (het) Verdrag gesloten tussen een of meer Lid-Staten enerzijds en een of meer derde staten anderzijds". Volgens Artikel 5 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden en de aanpassing der Verdragen, van 22 januari 1972 „(is) artikel 234 van het EEG-Verdrag ... voor de nieuwe Lid-Staten van toepassing op de overeenkomsten en akkoorden gesloten vóór de toetreding". Bovendien is een impliciete voorwaarde voor de toepasselijkheid van artikel 234, dat de materie van de eerdere overeenkomst binnen het werkterrein van de Gemeenschap valt. Voor de visserij is zulks stellig het geval, aangezien volgens artikel 38, lid 1, EEG-Verdrag de voortbrengelsen van de visserij deel uitmaken van de landbouwprodukten waarvoor de voorschriften van de gemeenschappelijke markt gelden. Het staat dan ook buiten kijf dat het Londense Visserijverdrag, dat acht jaar voor de toetreding van Ierland, Groot-Brittanië en Denemarken tot de EEG is gesloten en waarbij alle huidige Lid-Staten van de Gemeenschappen en enkele derde landen (waaronder Spanje) partij zijn, binnen het toepassingsgebied van artikel 234, in de bij artikel 5 Toetredingsakte gewijzigde versie valt, voor zover het gaat om de betrekkingen tussen Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken en de derde landen die partij zijn bij het Visserijverdrag.

5. Rest nog het onderzoek van de vierde vraag van de Ierse rechter, te we-

ten of in casu een veroordeling van verdachte op grond van artikel 222(a), sub 1, van de Fisheries (Consolidation) Act 1979, zoals gewijzigd bij artikel 7 van de Fisheries (Amendment) Act 1978, onverenigbaar zou zijn met het gemeenschapsrecht.

Letterlijk genomen overschrijdt deze vraag duidelijk de grenzen van de in artikel 177 EEG-Verdrag geregelde procedure, omdat wordt verzocht om toetsing van nationale bepalingen aan het gemeenschapsrecht, hetgeen buiten de door dat artikel aan het Hof toegekende bevoegdheden valt. Het Hof heeft echter meer dan eens onnauwkeurig geformuleerde vragen in aanmerking genomen voor de uitlegging van het gemeenschapsrecht dat op de in het hoofdgeding strijdige materie betrekking had. Het is derhalve mogelijk en mijns inziens ook nuttig om thans de communautaire voorschriften te onderzoeken die van toepassing zijn op de behandeling van buitenlandse (in het bijzonder Spaanse) vissers die hun werk in exclusieve visserijzones willen uitoefenen.

In de eerste plaats zou ik in herinnering willen brengen dat de Raad op 3 november 1976 een aantal resoluties inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid heeft aangenomen. Een van die resoluties had betrekking op de grenzen van de visserijzones, en bepaalde onder meer dat de betrokken Lid-Staten per 1 januari 1977 in een onderling afgestemde aktie hun visserij-zones langs hun aan de Noordzee en de noordelijke Atlantische Oceaan gelegen kusten zouden uitbreiden tot 200 mijl. In dezelfde resolutie bepaalde de Raad dat de exploitatie van het visbestand in deze zone door visserschepen uit derde landen zou worden geregeld in overeenkomsten tussen de Gemeenschap en de betrokken derde landen; de Commissie werd dan ook opgedragen, onmiddelijk de nodige onderhandelingen te openen overeenkomstig de haar verstrekte richtlijnen. Terzelfder tijd werd de noodzaak beklemtoond om tot een gemeenschappelijke regeling te komen voor de instandhouding van de visbestanden en werd de Lid-Staten in afwachting van de inwerkingtreding van de gemeenschapsregeling (bijlage VI bij de resolutie) de bevoegdheid verleend, in overeenstemming met de Commissie de passende overgangsmaatregelen vast te stellen.

De Commissie heeft haar taak om met derde landen overeenkomsten te sluiten inderdaad uitgeoefend en is met een aantal van hen tot overeenstemming gekomen door het sluiten van akkoorden waarin de rechten van de Lid-Staten in de 200-mijlszone worden erkend en tegelijkertijd vangstquota voor de tegenpartij worden vastgesteld. Het akkoord met Spanje, op 28 oktober 1978 ondertekend maar nog niet in werking getreden, bepaalt onder meer dat elke partij kan eisen dat de schepen van de andere partij over een vergunning moeten beschikken om in haar zone te vissen. Maar in afwachting van de inwerkingtreding van deze regeling zijn door de Raad overgangsmaatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden vastgesteld die van toepassing zijn op vaartuigen die de vlag van sommige derde landen voeren. In dit verband dient te worden vermeld verordening nr. 373/77 van 24 februari 1977, houdende maatregelen voor vaartuigen uit Spanje, Finland, Portugal, Zweden, Canada en de Verenigde Staten van Amerika, en de verordeningen die deze regeling voor wat de Spaanse schepen betreft hebben verlengd, waaronder inzonderheid verordening nr. 1376/78 van 21 juni 1978, die van toepassing was ten tijde van de aan Burgoa ten laste gelegde feiten.

Deze bepalingen berusten op de premisse dat het voor de bescherming van de visgronden noodzakelijk is, de toegang van de vissersvaartuigen van sommige derde landen tot de 200-mijlszone langs de kust van de Gemeenschap te beperken (vgl. vierde overweging van genoemde verordening nr. 373/77). Deze bepalingen vallen uiteen in twee hoofdmaatregelen: vaststelling van de hoeveelheden (per vissoort en visserijgebied) die door schepen uit derde landen mogen worden gevangen, en toezicht op de uitoefening van de visserij door middel van een stelsel van door de Commissie afgegeven vergunningen, die in geval van onregelmatigheden of uitputting van de vastgestelde vangsthoeveelheden kunnen worden ingetrokken. Bovendien — en dit is in casu van uitzonderlijk belang — zijn de Lid-Staten gehouden de nodige maatregelen te treffen om de toepassing van de voorschriften betreffende de vangstquota in de visserijzones van 200 mijl langs de kusten van de Noordzee en de Atlantische Oceaan, inclusief regelmatige inspectie van de vaartuigen van derde landen, zoveel mogelijk te waarborgen (artikel 4 van verordening nr. 373/77).

Rekening houdende met deze regels van het afgeleide gemeenschapsrecht kan zonder meer worden vastgesteld, dat de Lid-Staten met kusten langs de Noordzee en de Atlantische Oceaan — waaronder Ierland — bevoegd zijn, de naleving van de aan de visserijactiviteiten van vissers uit derde landen en in het bijzonder van Spaanse vissers gestelde beperkingen middels strafsancties te verzekeren. Een complicatie in de onderhavige zaak kan zijn dat het aan Burgoa ten laste gelegde strafbare feit bestaat in een inbreuk op Ierse nationale voorschriften. Maar in de desbetreffende Ierse voorschriften — artikel 222(a) van de Fisheries (Consolidation) Act 1959, zoals gewijzigd bij artikel 7 van de Fisheries (Amendment) Act 1978 — wordt bepaald: „personen aan boord van een buitenlands vissersschip mogen geen visvangst uitoefenen of trachten uit te oefenen, wanneer het schip zich binnen de exclusieve visserijgrenzen van de staat bevindt, tenzij zij daartoe bij de wet zijn gemachtigd (authorized by law)"; daaraan wordt toegevoegd dat een ieder die dit verbod overtreedt „zich schuldig maakt aan een strafbaar feit". Dit voorschrift kan derhalve worden beschouwd als een aanvulling van bovenbedoelde gemeenschapsregeling, aangezien zowel met het verbod als met de strafbedreiging wordt voldaan aan de uit artikel 4 van verordening nr. 373/77 voortvloeiende verplichting (dat wil zeggen dat daarmee de naleving van de vangstquota in de 200-mijlszone dient te worden gewaarborgd). Ik hoef daarom nauwelijks nog toe te voegen dat in dergelijke omstandigheden de veroordeling van personen die inbreuk maken op de beginselen van de exclusiviteit van de 200-mijlszone en van de daaruit voortvloeiende beperking van de buitenlandse visserijactiviteiten door middel van het vaststellen van vangstquota en een vergunningstelsel, stellig in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht.

6. In de loop van de onderhavige procedure is ook gesproken over het probleem van de geldigheid van bovenomschreven gemeenschapsvoorschriften, met het oog op hun eventuele onverenigbaarheid met het Londense Visserijverdrag van 9 maart 1964. Ofschoon door de verwijzende rechter een vraag in die richting niet is gesteld en deze dus niet zou behoeven te worden onderzocht, kan anderzijds niet worden ontkend dat deze rechter zich ten doel heeft gesteld, de betekenis en de rol van het Verdrag

van Londen vast te stellen ten opzichte van de — met het gemeenschapsrecht overeenstemmende — bepalingen van Iers recht die het vissen zonder vergunning in de 200-mijlszone verbieden. Daartoe lijkt het nuttig, het probleem van de verhouding tussen het Londense Visserijverdrag en het gemeenschapsrecht vanuit alle gezichtshoeken te onderzoeken.

Voor de ongeldigverklaring van verordening nr. 373/77 en de verordeningen die deze vervolgens hebben verlengd, zou een van de twee volgende hypotheses juist moeten zijn: ofwel zijn deze verordeningen in strijd met de bepalingen van genoemd Verdrag van Londen en worden deze bepalingen geacht de Gemeenschap te binden, ofwel heeft de Raad ze uitgevaardigd in strijd met de — zoals gezegd — uit artikel 234, eerste alinea, voortvloeiende verplichtingen, de nakoming van uit eerdere overeenkomsten voortvloeiende verbintenissen van de Lid-Staten tegenover derde landen niet te beletten. Voor wat de eerste hypothese betreft, zou ik willen wijzen op de rechtspraak van het Hof inzake de verhouding tussen de bepalingen van afgeleid gemeenschapsrecht en internationale verplichtingen van de Gemeenschap, in het bijzonder de arresten van 12 december 1972 (gevoegde zaken 21-24/72, International Fruit Company, Jurispr. 1972, blz. 1219) en 24 oktober 1973 (zaak 9/73, Schlüter, Jurispr. 1973, blz. 1137). In het dictum van eerstgenoemd en in rechtsoverweging nr. 27 van het tweede arrest heeft het Hof verklaard dat „de geldigheid, in de zin van artikel 177 EEG-Verdrag, van de door de instellingen verrichte handelingen aan een bepaling van internationaal recht kan worden getoetst, indien deze bepaling de Gemeenschap bindt en geëigend is voor de justitiabelen het recht mee te brengen zich daarop in rechte te beroepen". Vóór het onderzoek naar het bestaan van een conflict tussen het Verdrag van Londen en de genoemde verordeningen zou in casu dan ook moeten worden vastgesteld of dit Verdrag de Gemeenschap bindt en rechtstreekse werking heeft voor de justitiabelen.

Kan worden gesteld dat de Gemeenschap, doordat zij de bevoegdheden van de Lid-Staten op het gebied van het beheer van de visbestanden in hun visserijzones heeft overgenomen, hen is opgevolgd in de uit het Verdrag van Londen voortvloeiende rechten en verplichtingen? Voor de beantwoording van deze vraag is een zorgvuldig onderzoek noodzakelijk van de in bovengenoemde rechtspraak, en in het bijzonder in het arrest van 12 december 1972 (International Fruit Company) gehanteerde criteria. Daarin concludeerde het Hof dat de Gemeenschap de Lid-Staten was opgevolgd in hun GATT-verplichtingen, niet alleen op grond van de vaststelling dat zij de eerder door de Lid-Staten in het kader van de Algemene overeenkomst uitgeoefende bevoegdheden heeft aanvaard, maar ook op grond van ten minste vier andere beslissende factoren: het feit dat de Lid-Staten reeds aan de GATT waren gebonden toen zij het EEG-Verdrag sloten, de wil van deze staten om de Gemeenschap aan de verplichtingen krachtens de GATT te binden, te zamen met de „instemming van de Gemeenschap met de doelstellingen van de GATT", voortvloeiende uit artikel 110 van het Verdrag van Rome, de daadwerkelijk door de gemeenschapsinstellingen in het

kader van de GATT ontplooide activiteiten en de erkenning, door de andere verdragsluitende partijen, van de overdracht van de bevoegdheden van de Lid-Staten op de Gemeenschap (vgl. r.o. 10 tot en met 18). Geen van deze factoren speelt echter een rol in de onderhavige zaak. Het Londense Visserijverdrag dateert weliswaar van vóór de toetreding van het Verenigd Koninkrijk Ierland en Denemarken, maar is gesloten na de oprichting van de EEG. Door de Lid-Staten noch door de Gemeenschap is de bedoeling kenbaar gemaakt, de EEG de verplichtingen uit voornoemd verdrag op zich te laten nemen; de Gemeenschap heeft geen enkele handeling verricht die als uitvoering van het Visserijverdrag zou kunnen worden beschouwd; de andere verdragsluitende landen hebben geen enkele eigen rol van de Gemeenschap in het kader van dat verdrag erkend.

Weliswaar kan moeilijk een vergelijking worden getrokken tussen gedragingen in het kader van de GATT en activiteiten met betrekking tot de uitvoering van het Visserijverdrag, gezien het dynamische karakter van de GATT, dat een soort permanent kader vormt voor onderhandelingen en nieuwe overeenkomsten tussen partijen. Dat neemt echter niet weg, dat ten minste een van bovengenoemde factoren mijns inziens van wezenlijk belang is in alle gevallen waarin de Gemeenschap de Lid-Staten in hun verplichtingen uit een overeenkomst opvolgt, te weten dat zowel de Gemeenschap als de Lid-Staten dat willen. In het onderhavige geval kan echter worden gesproken van een duidelijk ontbreken van de wil van de EEG, gebonden te worden door het Verdrag van Londen. In dit verband zij opgemerkt dat de EEG ten tijde van de Europese visserijconferentie te Londen van december 1963 tot maart 1964 nog geen eigen beleid ter zake had en dat de Commissie op die conferentie slechts als waarneemster vertegenwoordigd was. Toen de Gemeenschap in het daaropvolgende decennium haar eigen gedragslijn op visserijgebied begon vast te stellen, hadden zich, vergeleken met de rechtstoestand waarin het Londense Verdrag was gesloten, reeds sterke veranderingen voorgedaan. Het Londense Verdrag ging uit van het criterium van maximale uitbreiding van de visserijrechten van de staten tot een zone van 12 mijl uit de respectieve kusten. Derhalve kende het de kuststaat binnen een zone van 6 mijl, gemeten vanaf de basislijn van zijn territoriale zee, de uitsluitende visrechten (en de uitsluitende rechtsbevoegdheid ten aanzien van visserijaangelegenheden) toe (artikel 2), terwijl het binnen de zone tussen 6 en 12 mijl visrechten toekende aan de kuststaat alsmede aan elke andere verdragsluitende staat, waarvan de schepen gewoon waren geweest in de periode tussen 1 januari 1953 en 31 december 1962 in die zone te vissen (artikel 3). In de loop van de jaren zeventig evenwel is onder invloed van de economische verlangens van de ontwikkelingslanden een algemene internationale regel ontwikkeld, die vervolgens snel werd erkend en volgens welke de staten hun exclusieve visserijzone mochten uitbreiden tot 200 mijl. De Gemeen-

schap begon dan ook in deze sector concrete stappen te ondernemen door, zoals gezegd, in 1976 te bepalen dat een voorlopige regeling tot bescherming van de visserij in de 200-mijlszone zou worden vastgesteld, in afwachting van het sluiten van — op dit nieuwe criterium gebaseerde — overeenkomsten met de betrokken derde landen. Het optreden van de Gemeenschap voltrok zich derhalve met volledige terzijdestelling van het Verdrag van Londen, dat geen passende regeling meer bleek op te kunnen leveren voor het nieuwe internationale zeerecht.

Gezien het voorgaande is het uitgesloten dat het Londense Visserijverdrag bindend is geworden voor de Gemeenschap. Dat maakt een onderzoek naar de werking van dit verdrag voor de justitiabelen en naar de verenigbaarheid van de communautaire visserijbepalingen met dit verdrag overbodig: de stelling dat deze bepalingen ongeldig zouden zijn wegens in strijd met de Gemeenschap bindend internationaal recht, kan zonder meer worden verworpen.

7. Dan ga ik thans over tot een onderzoek van het andere geval waarin verordening nr. 373/77 (en de verordeningen die deze vervolgens hebben verlengd) ongeldig zou zijn, te weten dat de Raad door het vaststellen van deze regeling artikel 234, eerste alinea, zou hebben geschonden door niet te voldoen aan de verplichting van de gemeenschapsinstellingen, de nakoming van verbintenissen van de Lid-Staten jegens derde landen uit eerdere overeenkomsten niet te beletten. In casu zou de nakoming door Ierland van de uit het Verdrag van Londen voortvloeiende verbintenissen jegens Spanje kunnen worden geacht te zijn belet, voor zover zou blijken dat daadwerkelijk een inbreuk op de door dat verdrag gestelde verplichtingen is gemaakt en dat de naleving van de communautaire voorschriften onverenigbaar was met de nakoming van voornoemde verbintenissen.

Het is duidelijk dat voor de beantwoording van deze vraag een onderzoek van de feiten in het licht van het Verdrag van Londen en een uitlegging van de bepalingen van dat verdrag noodzakelijk zijn. De Franse regering heeft betoogd dat het Hof niet bevoegd is om genoemd verdrag uit te leggen, aangezien het buiten het communautaire kader valt. Tot staving van deze opvatting heeft de Franse regering gewezen op het arrest van 27 november 1973 (zaak 130/73, Vandeweghe, Jurispr. 1973, blz. 1329) waarin werd overwogen dat „het Hof volgens artikel 177 van het EEG-Verdrag niet bevoegd is uitspraak te doen over de uitlegging van bepalingen van internationaal recht die de Lid-Staten binden buiten het kader van het gemeenschapsrecht."

Ik ben echter van mening dat deze vroegere uitspraak in casu niet relevant is. Hier heeft de normatieve inhoud van het Verdrag van Londen namelijk de betekenis van een feitelijke vooronderstelling, waarover zekerheid dient te worden verkregen opdat het Hof zich over de eigenlijke vraag kan uitspreken. Deze vraag betreft echter niet de uitlegging van het Visserijverdrag, maar de eventuele schending van artikel 234 EEG-Verdrag.

Dit vooropgesteld wil ik erop wijzen dat volgens de door verdachte in het hoofdgeding opgeworpen stelling het Verdrag van Londen uitdrukkelijk visserijrechten toekent aan de vissers die gewoon waren binnen de zone tussen 6 en 12 mijl uit de kusten van de verdragsluitende staten te vissen (waaronder de Spaanse), zodat het sedert de uitbreiding van de exclusieve visserijzones tot 200 mijl analoge rechten in het leven zou hebben geroepen voor de vissers die gewoon waren binnen de zone tussen 12 en 200 mijl te vissen.

Burgoa zou dan ook rechtmatig op 20 mijl uit de Ierse kust hebben gevist, en het feit dat hij daarvoor wordt vervolgd zou schending van het Verdrag van Londen opleveren.

Volgens mij is deze stelling volstrekt onhoudbaar. Volgens artikel 31, lid 1, van bovengenoemd Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, waarin onlangs het algemene recht ter zake is gecodificeerd, „(moet) een verdrag ... te goeder trouw worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in zijn context en in het licht van het voorwerp en doel van het verdrag". Nu kan stellig niet worden betoogd dat een clausule als vervat in artikel 3 van het Verdrag van Londen, die een duidelijke aanduiding bevat betreffende de grenzen van de betrokken maritieme zone (uitgedrukt in mijlen uit de basislijn) en die duidelijk uitgaat van het bestaan van een exclusieve visserijzone van 6 mijl als vastgesteld in artikel 2, tengevolge van een later opgetreden, door partijen ten tijde van de sluiting van dat verdrag niet voorziene gebeurtenis (de uitbreiding van de exclusieve visserijzone tot 200 mijl) in volledig andersluidende termen kan worden uitgelegd. Evenmin kan sprake zijn van een analogische toepassing van het Visserijverdrag op de uit deze gebeurtenis voortvloeiende nieuwe situatie: zoals bekend is ingevolge een algemeen beginsel van internationaal recht een beroep op analogie uitgesloten indien het bepalingen uit verdragen betreft, omdat zulks in strijd zou zijn met zowel de letter van de verdragen als de wil van de verdragsluitende staten. In werkelijkheid is het zo dat het Verdrag van Londen blijkens zijn korte preambule ten doel had „een duurzaam visserijregime in te stellen", terwijl de naderhand onstane gewoonterechtelijke norm de Lid-Staten heeft toegestaan, exclusieve visserijrechten uit te oefenen tot 200 mijl uit de kust, en aan dit regime een einde heeft gemaakt. Van een „aanpasing" van de regels van het Verdrag van Londen aan deze radicale verandering van het algemene volkenrecht kan derhalve geen sprake zijn. Mijns inziens kan veeleer worden vastgesteld, dat de geldende gewoonterechtelijke norm de in 1964 in Londen overeengekomen bepalingen buiten werking heeft gesteld.

Indien het Visserijverdrag in concreto niet is geschonden — en a fortiori indien het niet meer van kracht is — is het duidelijk dat de stelling dat de Raad de nakoming ervan heeft belet en aldus artikel 234 EEG-Verdrag heeft geschonden, volstrekt niet opgaat. Maar ik zou daaraan willen toevoegen, dat zelfs indien het Visserijverdrag nog van kracht moet worden geacht en Burgoa's gewaagde uitlegging daarvan mocht worden gevolgd (door de rechten van de vissers die gewoonlijk in de zone tussen 12 en 200 mijl visten te erkennen), de beweerdelijke strijd tussen de regeling van het Visserijverdrag en het communautaire stelsel van vanstvergunningen eveneens zou moeten worden uitgesloten. De erkenning van de rechten van de traditionele vissers in artikel 3 van het Visserijverdrag moet namelijk in de context van dat verdrag worden uitgelegd, en dus met inachtneming van artikel 5, volgens hetwelk de kuststaten bevoegd zijn maatregelen tot instandhouding van de

visstand te treffen, mits daaruit geen discriminaties voortvloeien.

Zoals gezegd valt het communautaire stelsel van vangstvergunningen stellig binnen het kader van de maatregelen tot instandhouding van de rijkdommen van de zee. Wat het non-discriminatiebeding betreft, hebben de vissersschepen van de Lid-Staten weliswaar geen vergunning nodig om in de betrokken zone te mogen vissen, maar ook zij zijn bij het lossen van hun lading aan een controle van hun visvangst onderworpen, eveneens met het doel te voorkomen dat de visbestanden te sterk afnemen. Het is duidelijk dat deze vorm van controle niet kan worden toegepast op vissersschepen uit derde landen, die hun vangsten gewoonlijk in een haven van hun land lossen. Ten slotte mag niet over het hoofd worden gezien dat een dergelijke bijzondere behandeling is toegestaan krachtens artikel 10 van het Visserijverdrag, bepalende dat niets in het verdrag de instandhouding of instelling belet van een speciaal regime inzake de visserij tussen de staten die lid zijn van de Europese Economische Gemeenschap of daarmede zijn geassocieerd.

8. Rest nog de bespreking van een laatste argument in het verweer van Burgoa, te weten dat de toekenning van visserijrechten aan traditionele vissers zou voortvloeien uit een algemeen erkend volkenrechtelijk beginsel, dat ook door de Gemeenschap zou moeten worden nageleefd en dat voorrang zou hebben boven elke afwijkende regeling.

Het komt mij voor dat de inhoud van een dergelijk beginsel niet voldoende duidelijk is gemaakt. In werkelijkheid is het begrip „traditionele visser" nogal onnauwkeurig. We hebben gezien dat het Verdrag van Londen het definieert door te verwijzen naar een duidelijk afgebakend tijdvak, dat is gekozen met het oog op de bijzondere doelstellingen van dat verdrag „de vissersschepen die in de periode tussen 1 januari 1953 en 31 december 1962 gewoon zijn geweest, de visserij in die zone uit te oefenen"). Geheel anders ligt het met de historische rechten van de staten, die op grond van andere voorwaarden en in een andere context zijn erkend (maar niet eeuwig en onveranderlijk zijn). Het lot van de betrokken traditionele vissers hangt af van het resultaat van de onderhandelingen tussen de staten en wordt niet geregeld door algemene volkenrechtelijke voorschriften. Het zou overigens moeilijk zijn beginselen uit de door de staten gevolgde praktijken af te leiden, vooral waar de (eventueel) vóór de uitbreiding van de exclusieve zone tot 200 mijl gevolgde praktijk niet kan worden gehanteerd als bewijs van een regel die „kan worden aangepast" aan de ingevolge die uitbreiding ontstane nieuwe rechtssituatie.

Ongetwijfeld kunnen de belanghebbende staten trachten in internationale akkoorden gedaan te krijgen, dat sommige traditionele situaties ook in het kader van de nieuwe visserijregeling worden gehandhaafd. Maar daarvoor zal het wellicht nodig zijn, nieuwe regels in te voeren (niet mag worden vergeten dat het in casu niet langer zou gaan om de toekenning van rechten aan de traditionele vissers binnen de tussen 6 en 12 mijl uit de kust gelegen zone, maar binnen de zone tussen 12 en 200 mijl, dus in een maritieme zone van veel grotere omvang). Gezien de gewijzigde situatie waarin de

noodzaak van instandhouding van de visbestanden zicht thans voordoet, staat anderzijds niets in de weg aan de mogelijkheid dat de toegang tot de 200-mijlszone sterker kan worden beperkt dan in het Verdrag van Londen voor de zone van 6 tot 12 mijl was voorzien. In elk geval zou het geen zin hebben te beweren, dat de traditionele vissers zonder meer recht hebben op handhaving van de status quo ante.

Het gedrag van talrijke staten bevestigt deze opvatting. Sinds de 200-mijlsregel ingang heeft gevonden, zijn de daaruit ontstane belangenconflicten tussen de kuststaten en de andere landen, waarvan de vissersschepen gewoon waren in de aangrenzende maritieme zone te vissen, in het algemeen opgelost door middel van het sluiten van bilaterale akkoorden. In deze akkoorden biedt de kuststaat de traditionele vissers met het oog op hun belangen en de voorheen bestaande situatie voor bepaalde tijd de mogelijkheid in zijn exclusieve zone de visserij te blijven uitoefenen. Deze mogelijkheid is echter in het algemeen beperkt tot de soorten vis die gewoonlijk in het verleden werden gevangen, terwijl ook vaak kwantitatieve beperkingen worden opgelegd. Blijkens deze beperking ratione temporis waren de betrokken staten niet van mening dat het volkenrecht een algemeen beginsel bevatte volgens hetwelk de traditionele vissers van een bepaalde zone gerechtigd zouden zijn hun traditionele activiteit aldaar te blijven uitoefenen. Met de betrokken akkoorden hebben de kuststaten eenvoudig ingestemd met een afzwakking van de negatieve economische gevolgen die zouden worden ondervonden door de vissers van andere Lid-Staten die gewoon waren te vissen in de maritieme zone waarover de kuststaten hun soevereiniteit hadden uitgebreid, doordat de maritieme zone die als „volle zee" werd beschouwd, plotseling de exclusieve visserijzone van de kuststaat was geworden. De staten die er belang bij hadden dat hun eigen vissersschepen in de traditionele maritieme zone konden blijven vissen, meenden zich niet te kunnen beroepen op een algemeen volkenrechtelijk beginsel waaraan zij bepaalde rechten ontleenden. Anders zouden ze niet hebben toegestemd in een tijdelijke erkenning van de bevoegdheid om in de 200-mijlszone te vissen, met het vooruitzicht dat ze geen verlenging zouden kunnen verkrijgen zonder de kuststaat een behoorlijke tegenprestatie te bieden.

Ook het gedrag van Spanje lijkt in overeenstemming met deze uitlegging. Zoals de Commissie opmerkt, heeft de Spaanse regering tijdens de onderhandelingen tussen de Gemeenschap en Spanje, volgend op de aankondiging van het voornemen van de Gemeenschap om per 1 januari 1977 een visserijzone van 200 mijl in te stellen, voor haar vissersschepen nooit rechten opgeëist in de meer dan 12 mijl uit de basislijn gelegen zone. Ook Spanje heeft (blijkens een document van de FAO, een bijlage bij de memorie van de Commissie) met ingang van 1978 zijn exclusieve visserijzone uitgebreid tot 200 mijl uit de kust, in navolging van de meeste andere kuststaten.

9. Om de hierboven uiteengezette redenen geef ik het Hof concluderend in overweging, in antwoord op door de Circuit Court van het graafschap Cork bij beschikking van 7 december 1979 gestelde vragen voor recht te verklaren:

1. Ingevolge artikel 234 EEG-Verdrag zijn de instellingen van de Gemeenschap gehouden, de nakoming van de verplichtingen en de uitoefening van de rechten die de Lid-Staten jegens derde landen bezitten krachtens vóór de inwerkingtreding van het Verdrag gesloten internationale overeenkomsten, niet te beletten; de Lid-Staten zijn gehouden alle passende maatregelen te treffen om de eventuele onverenigbaarheid van deze overeenkomsten met dit Verdrag op te heffen.

2. Artikel 234 EEG-Verdrag heeft niet de bescherming ten doel van de rechten van de partijen bij of de begunstigden van de eronder vallende overeenkomsten. Het verklaart slechts dat deze rechten door het Verdrag niet waren aangetast, zulks in overeenstemming met een algemeen volkenrechtelijk beginsel.

3. Het Londense Visserijverdrag van 1964 behoort tot de overeenkomsten bedoeld in artikel 234 EEG-Verdrag, in de voor Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken in artikel 5 Toetredingsakte aangepaste versie.

4. Volgens verordening nr. 373/77 van de Raad van 24 februari 1977 en de verordeningen die deze vervolgens hebben verlengd, waarbij in de maritieme zone die zich uitstrekt tot 200 zeemijl langs de kusten van de Lid-Staten aan de Noordzee en de Atlantische Oceaan vangstquota zijn vastgesteld voor Spaanse vissersschepen en waarbij de uitoefening van de visvangst door deze schepen afhankelijk wordt gesteld van een vergunning van de Commissie, zijn de Ierse autoriteiten bevoegd strafsancties op te leggen aan personen die zonder vergunning aan boord van dergelijke vissersschepen vissen.

5. Niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van genoemde verordening nr. 373/77 van de Raad van 24 februari 1977 en de verordeningen die deze vervolgens hebben verlengd, waaronder in het bijzonder verordening nr. 1376/78 van 21 juni 1978.