ARREST VAN HET HOF
9 juli 1991 *

In zaak C-146/89,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. C. Fischer, juridisch adviseur, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Berardis, lid van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

ondersteund door

Franse Republiek, vertegenwoordigd door J.-P. Puissochet, directeur juridische zaken bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, en door C. Chavance, hoofdattaché bij genoemd Ministerie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard du Prince-Henri 9,

interveniënte,

tegen

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, aanvankelijk vertegenwoordigd door S. J. Hay, van het Treasury Solicitor's Department, en later door H. A. Kaya, eveneens van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigden, en door D. Wyatt, Barrister, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van het Verenigd Koninkrijk, Boulevard Roosevelt 14,

verweerder,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door in het kader van de regeling betreffende de visserij in de kustwateren

* Procestaal: Engels.

van het Verenigd Koninkrijk, neergelegd in bijlage I juncto artikel 6, lid 2, van verordening (EEG) nr. 170/83 van de Raad van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (PB 1983, L 24, blz. 1), in bepaalde gebieden nieuwe, verder zeewaarts gelegen basislijnen toe te passen dan die welke op 25 januari 1983 van kracht waren,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, kamerpresidenten, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse en M. Zuleeg, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 9 januari 1991,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 februari 1991,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 24 april 1989, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag beroep ingesteld tot vaststelling dat het Verenigd Koninkrijk de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door in het kader van de regeling betreffende de visserij in de kustwateren van het Verenigd Koninkrijk, neergelegd in bijlage I juncto artikel 6, lid 2, van verordening (EEG) nr. 170/83 van de Raad van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (PB 1983, L 24, blz. 1), in bepaalde gebieden nieuwe, verder zeewaarts gelegen basislijnen toe te passen dan die welke op 25 januari 1983 van kracht waren.

2 Volgens de algemene regels van het volkenrecht, zoals met name gecodificeerd in de artikelen 3, 4 en 11 van het op 29 april 1958 te Genève ondertekende verdrag inzake de territoriale zee en de aansluitende zone (*United Nations Treaty Series*, deel 516, blz. 205, hierna: verdrag inzake de territoriale zee) en in de artikelen 5, 7 en 13 van het op 10 december 1982 te Montego Bay ondertekende verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UN Doc A/CONF 62/122, met corrigenda; *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1983, nr. 83; hierna: het verdrag inzake het recht van de zee), is de normale basislijn vanwaar de breedte van de territoriale zee wordt gemeten de laagwaterlijn langs de kust, zoals die is aangegeven op officieel door de kuststaat erkende, op grote schaal uitgevoerde zeekaarten (artikel 3 van het verdrag inzake de territoriale zee en artikel 5 van het verdrag inzake het recht van de zee).

3 Op plaatsen waar de kustlijn diepe uithollingen en insnijdingen vertoont, of indien er een eilandenreeks langs en in de onmiddellijke nabijheid van de kust ligt, kan de methode van rechte basislijnen die daarvoor in aanmerking komende punten verbinden, worden toegepast voor het vaststellen van de basislijn vanwaar de breedte van de territoriale zee wordt gemeten. Aldus getrokken basislijnen mogen niet aanmerkelijk afwijken van de algemene richting van de kust en de binnen die lijnen gelegen zeegebieden moeten voldoende nauw met het landgebied verbonden zijn om onderworpen te zijn aan het regime der binnenwateren. Er mogen geen rechte basislijnen worden getrokken van en naar bij eb droogvallende bodemverheffingen, dat wil zeggen op natuurlijke wijze ontstane landoppervlakten die bij laag tij door water zijn omgeven en boven water uitsteken doch bij hoog tij onder water komen, tenzij er vuurtorens of soortgelijke installaties die duurzaam boven zee uitsteken op gebouwd zijn, of het trekken van dergelijke rechte basislijnen algemeen internationaal erkend is (artikel 4, leden 1 tot en met 3, van het verdrag inzake de territoriale zee en artikel 7, leden 1, 3 en 4, van het verdrag inzake het recht van de zee).

4 Indien een bij eb droogvallende bodemverheffing geheel of gedeeltelijk op een afstand tot het vasteland of een eiland ligt, die niet groter is dan de breedte van de territoriale zee, dan kan de laagwaterlijn van die bodemverheffing worden gebruikt als basislijn voor het meten van de breedte van de territoriale zee. Indien een bij eb droogvallende bodemverheffing in haar geheel op een afstand van het vasteland of een eiland ligt, die groter is dan de breedte van de territoriale zee, heeft zij geen eigen territoriale zee (artikel 11 van het verdrag inzake de territoriale zee en artikel 13 van het verdrag inzake het recht van de zee).

5 Vóór de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Gemeenschap werden de betrekkingen tussen deze staat en de Lid-Staten van de Gemeenschap op het gebied van de visserij met name beheerst door het op 9 maart 1964 te Londen ondertekende verdrag inzake de visserij (*United Nations Treaty Series*, deel 581, blz. 76; hierna: het verdrag van Londen). Artikel 2 van dat verdrag bepaalt dat de kuststaat binnen een zone van zes mijl, gemeten van de basislijn van zijn territoriale zee, de uitsluitende visrechten en de uitsluitende rechtsbevoegdheid ten aanzien van visserijaangelegenheden heeft. Volgens artikel 3 worden de visrechten binnen de zone tussen zes en twaalf mijl, gemeten van de basislijn van de territoriale zee, alleen uitgeoefend door de kuststaat en door die andere verdragsluitende partijen die in de periode tussen 1 januari 1953 en 31 december 1962 gewoon zijn geweest, de visserij in die zone uit te oefenen.

6 Wat het gemeenschapsrecht aangaat, bepaalde artikel 2, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2141/70 van de Raad van 20 oktober 1970 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (PB 1970, L 236, blz. 1), dat de in elk van de Lid-Staten geldende regeling voor de uitoefening van de visserij in het gedeelte der zee dat onder hun soevereiniteit of hun jurisdictie viel, niet mocht leiden tot verschillen in behandeling ten opzichte van andere Lid-Staten. De Lid-Staten dienden met name te waarborgen dat voor alle vissersvaartuigen die onder de vlag van één der Lid-Staten voeren en op het grondgebied van de Gemeenschap stonden ingeschreven, gelijke voorwaarden golden ten aanzien van de toegang tot en de bevissing van de visgronden in dat gedeelte der zee.

7 Artikel 100 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden en de aanpassingen der Verdragen, gevoegd bij het Verdrag betreffende de toetreding van het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB 1972, L 73, blz. 14, hierna: Toetredingsakte), stond de Lid-Staten toe af te wijken van het bepaalde in artikel 2 van voornoemde verordening nr. 2141/70 en tot en met 31 december 1982 de uitoefening van de visserij in het gedeelte der zee dat onder hun soevereiniteit of hun jurisdictie viel, en binnen een grens van zes zeemijlen, berekend vanaf de laagwaterlijn van de aan de kust gelegen Lid-Staat, lag, te beperken tot de schepen waarvan de visserijactiviteit van oudsher in dat gedeelte der zee en vanuit de havens in het geografische kustgebied werd uitgeoefend (lid 1, eerste alinea). Bepaald werd, dat deze bepaling gunstiger regelingen die bij de toetreding van toepassing waren, onverlet liet (lid 1, tweede alinea), en dat, wanneer een Lid-Staat zijn visserijgrenzen in sommige gebieden op twaalf zeemijlen zou brengen, de binnen het gebied van twaalf mijlen bestaande visserijpraktijken moesten worden gehandhaafd, zodat er ten opzichte van de op 31 januari 1971 bestaande situatie geen stap terug zou worden gedaan (lid 3).

8 Verordening nr. 2141/70 werd vervolgens vervangen door verordening (EEG) nr. 101/76 van de Raad van 19 januari 1976 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (PB 1976, L 20, blz. 19), waarvan artikel 2 dezelfde bepalingen bevat als voornoemde bepalingen van verordening nr. 2141/70. De zevende overweging van de considerans van verordening nr. 101/76 wijst er echter op, dat bij de toepassing van deze verordening rekening dient te worden gehouden met de onder meer bij artikel 100 van de Toetredingsakte vastgestelde afwijkingen.

9 Ingevolge artikel 6 van verordening nr. 170/83 van de Raad, reeds aangehaald, mogen de Lid-Staten tot en met 31 december 1992 de regeling handhaven die is vastgesteld in artikel 100 van de Toetredingsakte en mogen zij de in dat artikel vastgestelde grens van zes zeemijl over de gehele linie brengen op twaalf zeemijl. Voor de door die regeling bestreken visserijactiviteiten zijn echter gedetailleerde bepalingen opgenomen in bijlage I, waarin voor elke Lid-Staat worden vermeld de gebieden in de kustwateren van de andere Lid-Staten waar en de soorten ten aanzien waarvan die activiteiten mogen worden uitgeoefend.

10 Voor de kustwateren van het Verenigd Koninkrijk somt bijlage I een reeks gebieden op die zijn gelegen tussen de zesmijlslijn en de twaalf-mijlslijn, waarin Frankrijk, Ierland, de Bondsrepubliek Duitsland, Nederland en België bepaalde visserijactiviteiten mogen uitoefenen.

11 Bij zijn toetreding tot de Gemeenschappen had het Verenigd Koninkrijk een territoriale zee van drie mijl en maakte het aanspraak op een exclusieve visserijzone van twaalf mijl, onverminderd de van oudsher uitgeoefende visrechten van andere staten, zoals bepaald in het verdrag van Londen. Het bracht zijn territoriale zee bij Section 1, lid 1, van de Territorial Sea Act van 1987 op twaalf mijl. In die wet is bepaald dat de basislijnen vanwaar de territoriale zee wordt gemeten, bij Order in Council worden vastgesteld. Section 1, lid 4, verwijst hiertoe naar de Territorial Waters Order in Council van 1964, zoals naderhand gewijzigd. Section 1, lid 5, bepaalt echter, dat wanneer deze wetten verwijzen naar de aan de kusten van het Verenigd Koninkrijk liggende territoriale zee, die verwijzing in overeenstemming met Section 1 van de Territorial Sea Act van 1987 moet worden uitgelegd.

12 De Territorial Waters Order in Council van 1964 bepaalt dat de basislijn vanwaar de territoriale zee wordt gemeten, in het algemeen de laagwaterlijn langs de kust is, daaronder begrepen de kust van eilanden. Hierbij moet een bij eb droogvallende bodemverheffing, die wordt gedefinieerd als een op natuurlijke wijze ontstane droge landoppervlakte die door water is omgeven en bij gemiddeld hoogwaterspringtij onder water komt, als eiland worden beschouwd, mits zij geheel of gedeeltelijk binnen de territoriale zee ligt zoals deze zou worden gemeten wanneer met dergelijke verheffingen geen rekening zou worden gehouden.

13 De Fishing Boats (European Economic Community) Designation Order van 1983, die de binnen de visserijgrenzen van het Verenigd Koninkrijk gelegen zones vermeldt waarin vissers van andere Lid-Staten visserijactiviteiten kunnen uitoefenen, bevat dezelfde lijst van gebieden tussen zes en twaalf mijl vanaf de basislijnen als die vervat in bijlage I bij verordening nr. 170/83. Uitdrukkelijk wordt bepaald, dat de in aanmerking te nemen basislijnen die zijn welke overeenkomstig de Territorial Waters Order in Council van 1964 zijn bepaald.

14 In een brief van 1 oktober 1987 stelde de regering van het Verenigd Koninkrijk de visserijautoriteiten van de betrokken Lid-Staten alsmede de Commissie in kennis van de inwerkingtreding op diezelfde datum van de Territorial Sea Act. Zij wees er onder meer op, dat als gevolg van de uitbreiding van de territoriale zee bepaalde bij eb droogvallende verheffingen binnen de twaalf-mijlsgrens voortaan zouden worden beschouwd als basispunten voor het trekken van de basislijnen van de territoriale zee, op basis waarvan ook de zesmijls- en twaalf-mijlsvisserijzones zouden worden gemeten. De nieuwe grenzen werden aangegeven op zeekaarten die aan de autoriteiten van de betrokken Lid-Staten werden gezonden met het verzoek, deze kaarten door te geven aan de vissersorganisaties die met deze wijzigingen te maken zouden kunnen krijgen. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk deelden ook mee, dat tijdens een gewenningsperiode van twee tot drie maanden de Fishery Protection Service de gewijzigde situatie onder de aandacht zou brengen van alle schepen die binnen de nieuwe grenzen zouden vissen, maar dat ieder schip dat de nieuwe regels bleef negeren, zou kunnen worden opgebracht met het oog op vervolging.

15 Na protesten van vissers en autoriteiten van de andere betrokken Lid-Staten verzocht de Commissie het Verenigd Koninkrijk op 27 oktober 1987, hangende een nauwgezet onderzoek van de situatie, de nieuwe wettelijke regeling niet toe te

passen op schepen van andere Lid-Staten die visten in gebieden waar zij dit krachtens het gemeenschapsrecht mochten doen. In aansluiting op besprekingen tussen het Verenigd Koninkrijk, België, Frankrijk en de Commissie, deelde het Verenigd Koninkrijk op 8 december 1987 mee, dat het de betrokken visserijautoriteiten opdracht had gegeven zich te onthouden van acties die het conflict op enigerlei wijze zouden kunnen verergeren.

16 Bij brief van 11 december 1987 verzocht de Commissie het Verenigd Koninkrijk, overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag zijn opmerkingen kenbaar te maken. In zijn antwoord van 7 januari 1988, verduidelijkt en verbeterd bij brieven van 11 en 19 januari 1988, betwistte het Verenigd Koninkrijk de argumenten van de Commissie en wees het haar bezwaren af. Op 9 juni 1988 stuurde de Commissie de in artikel 169 EEG-Verdrag bedoelde aanmaningsbrief. Bij brieven van 29 juli 1988 en 8 augustus 1988 gaf het Verenigd Koninkrijk te kennen, niet in staat te zijn de aanmaningsbrief te aanvaarden of hieraan te voldoen.

17 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van de zaak, het procesverloop alsmede de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

18 Al dadelijk moet worden opgemerkt, dat de Commissie niet betwist dat de nieuwe bepalingen van het Verenigd Koninkrijk stroken met de volkenrechtelijke regels inzake de afbakening van de territoriale zee en het trekken van de basislijnen.

19 Voorts moet worden vastgesteld, dat partijen in hoofdzaak van mening verschillen over de uitlegging van artikel 6 juncto bijlage I van verordening nr. 170/83, die bepalen in welke gebieden binnen de twaalf-mijlsgrens vissers uit andere Lid-Staten bepaalde visserijactiviteiten mogen uitoefenen. De Commissie, ondersteund door de Franse regering, is van oordeel dat de in die bepalingen vermelde gebieden, in het bijzonder de in de kustwateren van het Verenigd Koninkrijk tussen de zes- en twaalf-mijlsgrenzen gelegen gebieden, moeten worden gemeten vanuit de basislijnen zoals die op 25 januari 1983, de datum waarop verordening nr. 170/83 werd vastgesteld, bestonden. Het Verenigd Koninkrijk is daarentegen van mening, dat hier moet worden uitgegaan van de basislijnen die op ieder gegeven tijdstip

bestaan, zoals zij door de betrokken Lid-Staat overeenkomstig het volkenrecht zijn getrokken.

20 Het Hof moet derhalve de door partijen ter ondersteuning van hun respectieve stellingen aangevoerde argumenten onderzoeken. De Commissie ontleent haar argumenten hoofdzakelijk aan de algemene opbouw van verordening nr. 170/83, de door de gemeenschapswetgever nagestreefde doeleinden en de praktische gevolgen van de door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk getroffen maatregelen. Het Verenigd Koninkrijk baseert zijn argumenten op de bewoordingen van de betrokken bepalingen, het verband tussen deze bepalingen, de Toetredingsakte en de volkenrechtelijke overeenkomsten van eerdere datum, de bij eerdere wijzigingen van de basislijnen gevolgde praktijk, de rechtspraak van het Hof betreffende de gevolgen van de uitbreiding van de nationale visserijzones en de praktische moeilijkheden die verbonden zijn aan de door de Commissie voorgestane uitlegging, in het bijzonder voor de uitgifte van zeekaarten, de werkzaamheid van de met de toepassing van de communautaire visserijregeling belaste autoriteiten en ten slotte het beheer van het zogenoemde „Gebied Shetland".

De algemene opbouw van verordening nr. 170/83 en de doeleinden van de gemeenschapswetgeving

21 De Commissie betoogt dat de gemeenschapswetgever bij de vaststelling van verordening nr. 170/83 een uit de gevoerde onderhandelingen voortgekomen inventaris van de activiteiten van de vissers van andere Lid-Staten dan de kuststaten heeft willen opstellen. Haars inziens kunnen de kuststaten niet door verschuiving van hun basislijnen eenzijdig wijziging brengen in de bescherming die het gemeenschapsrecht aan bepaalde visserijactiviteiten toekent, waarvan de aard afhangt van de geografische ligging van de wateren waarin die activiteiten worden uitgeoefend. De toepassing van de nieuwe bepalingen van het Verenigd Koninkrijk betreffende de territoriale zee op de in verordening nr. 170/83 omschreven gebieden heeft volgens de Commissie tot gevolg, dat vissers uit andere Lid-Staten worden geweerd uit gebieden die visrijk en gemakkelijk te exploiteren zijn.

22 Dienaangaande moet om te beginnen worden opgemerkt, dat verordening nr. 170/83 een zorgvuldig tot stand gebracht evenwicht aanbrengt tussen enerzijds het stelsel van uitsluitende toegang van de vissers van de kuststaat tot de kustwateren, welk stelsel ingevolge de verordening mag worden gehandhaafd in afwijking van het beginsel van gelijke toegang en over de gehele linie mag worden toegepast op de binnen de twaalf-mijlsgrens gelegen wateren, en anderzijds de bescherming van bepaalde activiteiten van vissers uit andere Lid-Staten binnen de in bijlage I opgesomde gebieden.

23 In de tweede plaats moet worden opgemerkt, dat deze activiteiten uiteraard onlosmakelijk verbonden zijn met de aard en de diepte van de visgronden waarin zij worden uitgeoefend alsook met de algemene kenmerken van het betrokken kustgebied, zoals het verloop van de naburige kust, de aanwezigheid van eilanden, rotsen of bij eb droogvallende verheffingen, het bestaan en de kenmerken van getijden en stromen, de meest voorkomende weersomstandigheden in het gebied, de graad van vervuiling van de zee en het zeeverkeer. Hieruit volgt dat de doeleinden van verordening nr. 170/83 in gevaar zouden kunnen worden gebracht, indien de gebieden waarin de in deze verordening omschreven en toegestane visserijactiviteiten worden uitgeoefend, zouden worden verlegd — in casu soms met verscheidene zeemijlen — en wateren zouden gaan omvatten waarin de visgronden, de natuurlijke omstandigheden en de dichtheid van het zeeverkeer zeer verschillend zijn.

24 De draagwijdte van bijlage I van verordening nr. 170/83 kan derhalve niet door een eenzijdig optreden van een Lid-Staat worden gewijzigd. Bovendien bepaalt de gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de Commissie, die bij de vaststelling van verordening nr. 170/83 in de notulen van de Raad is opgenomen en in deze procedure aan het Hof is voorgelegd, dat bijlage I op gemeenschappelijk verzoek van de rechtstreeks betrokken Lid-Staten zal worden gewijzigd door een verordening van de Raad, op voorstel van de Commissie.

25 De tegenwerping van het Verenigd Koninkrijk, dat de Territorial Sea Act van 1987 niet als een eenzijdige maatregel kan worden beschouwd aangezien zij in overeenstemming is met de regels van het volkenrecht, kan niet worden aanvaard. Het volkenrecht staat de staten immers uitsluitend toe hun territoriale zee tot twaalf zeemijl uit te breiden en, in bepaalde omstandigheden, de basislijnen die worden gebruikt om de breedte van de territoriale zee te meten, te trekken naar en vanaf bij eb droogvallende bodemverheffingen die binnen die territoriale zee liggen. Onder die omstandigheden is het besluit om gebruik te maken van de door de regels van het volkenrecht geboden mogelijkheden en om de nieuwe bepalingen toe te passen ter afbakening van de in voornoemde bijlage I opgesomde gebieden, uitsluitend toe te rekenen aan de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk, die hierdoor eenzijdig de draagwijdte van de bepalingen van verordening nr. 170/83 hebben gewijzigd.

De gevolgen van de door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk getroffen maatregelen

26 Dat artikel 6 juncto bijlage I van verordening nr. 170/83 aldus moeten worden uitgelegd, dat deze bepalingen verwijzen naar de op 25 januari 1983 bestaande basislijnen, vindt bevestiging in een onderzoek van de potentiële gevolgen van de door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk getroffen maatregelen.

27 De Commissie en de Franse regering hebben er terecht op gewezen, dat de toepassing van deze maatregelen tot gevolg zou hebben dat vissers uit andere Lid-Staten worden geweerd uit de gebieden waarin zij tot nu toe visten, welke gebieden dicht bij de kust zijn gelegen, dikwijls worden gekenmerkt door de aanwezigheid van bij eb droogvallende verheffingen, in het algemeen visrijk en betrekkelijk beschut zijn en op enige afstand van de drukste banen van zeeverkeer zijn gelegen; deze vissers zouden zijn aangewezen op gebieden waarin de visserij wegens de fundamenteel verschillende omstandigheden in het algemeen minder succesvol zo niet onmogelijk is.

28 Een en ander zou in strijd zijn met de doeleinden van verordening nr. 170/83. In de eerste plaats strekt deze er in het bijzonder toe, de activiteiten van bedoelde vissers te beschermen in het kader van een complex evenwicht tussen deze activiteiten en de uitsluitende rechten die op tijdelijke basis aan de vissers uit de kuststaten zijn toegekend. In zoverre zouden de nieuwe maatregelen van het Verenigd Koninkrijk het nuttig effect van de bepalingen van verordening nr. 170/83 uiteraard verminderen.

29 In de tweede plaats zijn deze bepalingen ook bedoeld om de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten te verzekeren, zoals blijkt uit de vijfde, de zesde en de zevende overweging van de considerans van de verordening. Dit doel zou in gevaar worden gebracht, wanneer de Lid-Staten de aard en de omvang van de activiteiten van vissers uit andere Lid-Staten eenzijdig mochten wijzigen.

30 Gelijk de Franse regering heeft opgemerkt, hadden de vissers uit de andere Lid-Staten ten slotte al het recht om hun activiteiten uit te oefenen in de door de bepalingen van het Verenigd Koninkrijk vastgestelde nieuwe gebieden. Deze gebieden lagen voorbij de twaalf-mijlsgrens, zoals deze op 25 januari 1983 bestond, en vielen dientengevolge niet onder het stelsel van uitsluitende toegang voor vissers van de kuststaten. Er zou derhalve niet slechts sprake zijn van verplaatsing, maar van verdwijning van de gebieden waarin de vissers van andere Lid-Staten hun activiteiten uitoefenden. De betrokken verordening moet zodanig worden uitgelegd, dat dergelijke gevolgen zoveel mogelijk worden vermeden.

De bewoordingen van artikel 6 en van bijlage I van verordening nr. 170/83

31 De regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt dat de bewoordingen van artikel 6 en van bijlage I van verordening nr. 170/83, die zonder nadere bepaling

naar de zes- en de twaalf-mijlsgrenzen verwijzen, alleen maar betrekking kunnen hebben op grenzen die zijn gemeten vanaf de basislijnen zoals die op ieder gegeven moment door de betrokken Lid-Staat overeenkomstig de regels het volkenrecht zijn bepaald („veranderlijke basislijnen") en niet vanaf de basislijnen zoals die bestonden toen de onderhavige verordening werd vastgesteld („vaste basislijnen").

32 Het begrip basislijnen — zo vervolgt de regering van het Verenigd Koninkrijk — wordt in een zeer groot aantal communautaire teksten gebruikt en de Commissie zelf erkent, dat het steeds duidt op veranderlijke basislijnen. Het zou moeilijk voorstelbaar zijn dat dit alleen anders zou zijn in het geval van verordening nr. 170/83, die hiervoor hoe dan ook geen enkele aanwijzing bevat.

33 Ten slotte betoogt de regering van het Verenigd Koninkrijk dat de methode van verwijzing naar basislijnen, die noodzakelijkerwijs veranderlijk zijn, totaal ongeschikt is om bepaalde zeegebieden duurzaam af te bakenen. Zo de Raad de tussen de zes- en de twaalf-mijlsgrenzen gelegen kustzones inderdaad anders had willen bepalen dan met behulp van veranderlijke basislijnen, zou hij gebruik hebben gemaakt van de techniek van tussen breedte- en lengtepunten getrokken lijnen, zoals hij dit in bijlage II bij verordening nr. 170/83 heeft gedaan ter afbakening van het zogenoemde „Gebied Shetland", waarvoor artikel 7 voorziet in een stelsel van visvergunningen dat door de Commissie in naam van de Gemeenschap wordt beheerd.

34 Geen van de door het Verenigd Koninkrijk aangevoerde argumenten is doorslaggevend. Gelijk de Commissie toegeeft, zou het stellig wenselijk zijn geweest, dat de Raad, waar hij in de bestreden bepalingen naar de basislijnen verwijst, met zoveel woorden had aangegeven dat hij doelde op de basislijnen zoals die bij de vaststelling van de verordening bestonden. Het ontbreken van deze precisering belet echter niet, de bepalingen in die zin uit te leggen, aangezien alleen aldus de doeleinden van de onderhavige verordening kunnen worden bereikt.

35 Voorts vindt de omstandigheid dat andere communautaire regelingen wellicht ook het begrip basislijnen gebruiken, maar met een andere betekenis, zijn verklaring in het feit dat die regelingen een andere doelstelling hebben, die in het algemeen verband houdt met de instandhouding van de visbestanden en geenszins met de bescherming van bepaalde visserijactiviteiten in specifieke gebieden.

36 Ten slotte is de techniek van tussen opeenvolgende breedte- en lengtepunten getrokken lijnen, zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk die suggereert ter afbakening van onveranderlijke zeegebieden, kennelijk ongeschikt om kuststroken vast te leggen. Dergelijke stroken moeten de dikwijls uitgeholde vorm van de kustlijn nauwgezet volgen, behoudens het gebruik van rechte basislijnen in gebieden waar het volkenrecht dit toestaat, met als gevolg dat een zeer groot aantal breedte- en lengtepunten noodzakelijk zou zijn en de daaruit voortvloeiende afbakening moeilijk te begrijpen zou zijn.

37 Bijgevolg verzetten de bewoordingen van artikel 6 juncto bijlage I van verordening nr. 170/83 er zich niet tegen, de daarin gebruikte begrippen zes- en twaalfmijlsgrenzen aldus uit te leggen, dat zij verwijzen naar grenzen die zijn gemeten vanuit op 25 januari 1983 bestaande basislijnen.

Het verband tussen verordening nr. 170/83, de Toetredingsakte en de volkenrechtelijke overeenkomsten van eerdere datum

38 De regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt, dat het stelsel van uitsluitende toegang van de vissers uit de kuststaten tot de binnen de twaalf-mijlsgrens gelegen kustwateren, evenals de regeling inzake de activiteiten van de vissers uit andere Lid-Staten, neergelegd in artikel 100 van de Toetredingsakte en de litigieuze bepalingen van verordening nr. 170/83, zijn terug te voeren op de regeling voorzien in het verdrag van Londen en in de bilaterale akkoorden tussen de betrokken staten ter bepaling van de van oudsher uitgeoefende visserijactiviteiten in de zone tussen de zes- en de twaalf-mijlsgrens, waarvan de handhaving ingevolge voornoemd verdrag was toegestaan. Alle zeegebieden die in die documenten worden genoemd, zouden zijn vastgelegd aan de hand van veranderlijke basislijnen. Bepalingen als die van artikel 100 van de Toetredingsakte en van verordening nr. 170/83, die bepalingen van internationale verdragen van eerdere datum hebben vervangen, moeten, aldus de regering van het Verenigd Koninkrijk, worden uitgelegd in het licht van deze laatste, in navolging van het arrest van het Hof van 23 november 1977 (zaak 38/77, Enka, Jurispr. 1977, blz. 2203). Mitsdien zou moeten worden geconcludeerd, dat de bepalingen van verordening nr. 170/83, evenals de bepalingen van internationale overeenkomsten van eerdere datum, verwijzen naar veranderlijke basislijnen.

39 Ten tijde van hun toetreding, zo vervolgt de regering van het Verenigd Koninkrijk, mochten de Lid-Staten hun soevereiniteit of jurisdictie op visserijgebied in de binnen de twaalf-mijlsgrens gelegen zone uitoefenen ofwel door hun territoriale

zee uit te breiden tot twaalf mijl ofwel krachtens de rechten die het verdrag van Londen de kuststaten toekende. In beide gevallen, zo betoogt zij, konden de kustzones die vielen onder de op het volkenrecht gebaseerde jurisdictie, slechts worden bepaald aan de hand van basislijnen zoals die op ieder gegeven moment bestonden overeenkomstig het volkenrecht. Artikel 100 van de Toetredingsakte, dat bedoeld was om te worden toegepast op gebieden die onder de soevereiniteit of jurisdictie van de Lid-Staten vielen, alsook de artikelen van verordening nr. 170/83, die de regeling van de Toetredingsakte hebben overgenomen, zouden derhalve noodzakelijkerwijs doelen op dezelfde, veranderlijke basislijnen.

40 Aangaande het eerste argument moet worden opgemerkt, dat het Hof in het door de regering van het Verenigd Koninkrijk aangevoerde arrest van 23 november 1977 (Enka) een communautaire verordening weliswaar heeft uitgelegd in overeenstemming met een volkenrechtelijke overeenkomst waarvan de bepalingen grotendeels door de verordening waren overgenomen, maar dat de verhouding tussen verordening nr. 170/83 en het verdrag van Londen inzake de visserij een dergelijke benadering niet rechtvaardigt. Terwijl het verdrag van Londen uitsluitende visrechten aan de kuststaten toekende, is verordening nr. 170/83 gebaseerd op het tegengestelde beginsel volgens hetwelk vissers van de Gemeenschap gelijke toegang moeten hebben tot de visbestanden die zijn gelegen binnen de wateren die onder de soevereiniteit of jurisdictie van de Lid-Staten vallen, onverminderd een aantal tijdelijke afwijkingen.

41 Bovendien zijn de bepalingen van het verdrag van Londen, die tot 31 januari 1971 tussen de oorspronkelijke Lid-Staten hebben gegolden, voor wat betreft de verhoudingen tussen die Lid-Staten vanaf voornoemde datum vervangen door de regeling van verordening nr. 2141/70, die de vissers van de Gemeenschap gelijke rechten toekende ten aanzien van de toegang tot en de bevissing van de visgronden in het gedeelte van de zee dat onder de soevereiniteit of jurisdictie van de Lid-Staten viel, zonder te voorzien in uitzonderingen voor de kustwateren. Hieruit volgt dat artikel 100 van de Toetredingsakte, waarbij de uitsluitende rechten van de kuststaten binnen de zes-mijlszone op tijdelijke basis zijn hersteld, behoudens de bijzondere visrechten waarop de Lid-Staten op 31 januari 1971 aanspraak mochten maken, stellig verband vertoont met het verdrag van Londen, maar niet als een voortzetting daarvan op communautair niveau kan worden beschouwd.

42 Het ontbreken van continuïteit tussen de regeling van het verdrag van Londen en die welke is ingevoerd bij de Toetredingsakte en verordening nr. 170/83, blijkt ook uit het feit dat de eerste de kuststaten binnen de zes- of twaalf-mijlsgrenzen uitsluitende visrechten toekende, ongeacht de gebruikte schepen, terwijl de tweede

bepaalde activiteiten van de kustvisserij voorbehoudt aan schepen waarvan de visserijactiviteit van oudsher in dat gedeelte der zee en vanuit de havens in het geografische kustgebied wordt uitgeoefend.

43 Ten slotte maakt verordening nr. 170/83, anders dan de Toetredingsakte, geen melding van de bijzondere visrechten die op 31 januari 1971 bestonden, maar vrijwaart zij bepaalde visserijactiviteiten, waarvan bijlage I bij de verordening een gedetailleerde inventaris bevat en die niet noodzakelijkerwijs identiek zijn aan de door het verdrag van Londen beschermde visrechten van andere staten dan de kuststaat. Derhalve kunnen de bepalingen van deze verordening niet worden uitgelegd in het licht van dat verdrag.

44 Met betrekking tot het tweede argument kan worden volstaan met eraan te herinneren, dat de Lid-Staten overeenkomstig de resolutie die op 30 oktober 1976 te 's-Gravenhage is aangenomen en op 3 november 1976 formeel door de Raad is vastgesteld, met ingang van 1 januari 1977 de grenzen van hun visserijzones hebben uitgebreid tot 200 zeemijl langs hun Noordzeekust en Noordatlantische kust. Bijgevolg valt de twaalf-mijlszone die is vastgesteld aan de hand van de basislijnen die op 25 januari 1983 bestonden, in ieder geval binnen de onder de soevereiniteit of jurisdictie van de Lid-Staten vallende wateren, zodat conflicten met de regels van het volkenrecht zijn uitgesloten.

45 Hieruit volgt, dat de argumenten die de regering van het Verenigd Koninkrijk ontleent aan het verband tussen verordening nr. 170/83, de Toetredingsakte en de volkenrechtelijke overeenkomsten van eerdere datum, geen element bevatten op grond waarvan moet worden geconcludeerd dat artikel 6 juncto bijlage I van verordening nr. 170/83 naar veranderlijke basislijnen verwijzen.

De praktijk van de Lid-Staten ten aanzien van aanpassingen van hun basislijnen

46 De regering van het Verenigd Koninkrijk wijst erop, dat zij haar basislijnen sedert 1972 een groot aantal keren heeft aangepast om rekening te houden met natuurverschijnselen, en betoogt dat Frankrijk, Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland soortgelijke aanpassingen hebben verricht, in het bijzonder in gebieden waar vissers van andere Lid-Staten de visserij uitoefenen overeenkomstig artikel 6 juncto bijlage I van verordening nr. 170/83. Voorts zouden België en

Ierland in respectievelijk 1987 en 1988 hun territoriale zee hebben uitgebreid en de aanpassingen van de basislijnen als gevolg daarvan zouden kennelijk niet los hebben gestaan van de visserij.

47 Dienaangaande moet er om te beginnen op worden gewezen, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof (zie met name het arrest van 26 februari 1976, zaak 52/75, Commissie/Italië, Jurispr. 1976, blz. 277) een Lid-Staat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet kan beroepen op de omstandigheid dat andere Lid-Staten hun verplichtingen evenmin zijn nagekomen en evenmin nakomen. In de door het Verdrag gevestigde rechtsorde kan de uitvoering van het gemeenschapsrecht door de Lid-Staten niet afhankelijk worden gesteld van een voorwaarde van wederkerigheid. De artikelen 169 en 170 EEG-Verdrag voorzien in passende beroepswegen voor de gevallen waarin de Lid-Staten niet voldoen aan de krachtens het EEG-Verdrag op hen rustende verplichtingen.

48 In het geval van België bepaalt voorts het koninklijk besluit van 28 januari 1988 houdende aanvullende nationale maatregelen inzake de instandhouding en het beheer van de visbestanden, dat door de Commissie is overgelegd, uitdrukkelijk dat de visserij in de zeewateren die zich uitstrekken tot twaalf zeemijl vanuit de basislijnen vanwaar de territoriale zee werd gemeten op het ogenblik van de totstandkoming van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, dat wil zeggen op 25 januari 1983, is voorbehouden aan vaartuigen die de Belgische vlag voeren.

49 Ten slotte is het vaste rechtspraak (zie in het bijzonder het arrest van 21 maart 1991, zaak C-209/89, Commissie/Italië, Jurispr. 1991, blz. I-1575), dat een beroep wegens niet-nakoming een objectief karakter heeft en dat de instelling ervan volledig ter beoordeling van de Commissie staat. De Commissie had derhalve het recht, van de inleiding van een procedure krachtens artikel 169 EEG-Verdrag af te zien in de gevallen waarin aanpassingen van de basislijnen wegens natuurverschijnselen slechts een geringe invloed op de visserijactiviteiten hadden, en anderzijds wel te beslissen om de onderhavige procedure in te leiden naar aanleiding van een aanpassing als gevolg van een uitbreiding van de territoriale zee, die aanmerkelijke gevolgen had voor de visserijactiviteiten.

50 De argumenten die zijn ontleend aan de praktijk van de Lid-Staten op het gebied van aanpassingen van de basislijnen, moeten derhalve worden verworpen.

De rechtspraak van het Hof inzake de gevolgen van de uitbreiding door de Lid-Staten van hun zeegebieden

51 De regering van het Verenigd Koninkrijk beroept zich op het arrest van het Hof van 16 februari 1978 (zaak 61/77, Commissie/Ierland, Jurispr. 1978, blz. 417) ten betoge, dat elke wijziging door de Lid-Staten van hun zeewateren automatisch leidt tot een zelfde wijziging van het toepassingsgebied van de communautaire bepalingen. Zij leidt hieruit af, dat de aanpassing door een Lid-Staat van zijn basislijnen automatisch tot uiting moet komen in de grenzen van de zone waarin de vissers van de kuststaat uitsluitende visrechten hebben, behoudens de activiteiten van schepen van andere Lid-Staten, die krachtens het gemeenschapsrecht worden beschermd.

52 Dit argument moet worden verworpen. Gelijk de advocaat-generaal in punt 45 van zijn conclusie opmerkt, geeft verordening nr. 101/76 van 19 januari 1976 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (PB 1976, L 20, blz. 19), waarop het arrest van 16 februari 1978 (Commissie/Ierland, reeds aangehaald), betrekking had, een regeling voor de visserijactiviteiten, die zonder onderscheid van toepassing is op alle betrokkenen en waarbij het probleem van de vrijwaring van bepaalde visserijactiviteiten niet rijst. De in voornoemd arrest door het Hof gevolgde redenering kan derhalve niet op de onderhavige zaak worden toegepast.

De praktische moeilijkheden bij de inaanmerkingneming van twee verschillende typen basislijnen

53 Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk zouden er een aantal praktische moeilijkheden ontstaan, wanneer men de basislijnen die op 25 januari 1983 bestonden uitsluitend in aanmerking zou nemen voor de door artikel 6 juncto bijlage I van verordening nr. 170/83 beschermde visserijactiviteiten, terwijl de overeenkomstig het volkenrecht vastgestelde veranderlijke basislijnen algemeen zouden blijven gelden. In de eerste plaats zou het maken van zeekaarten zeer moeilijk worden. In de tweede plaats zouden de met de toepassing van het gemeenschapsrecht belaste autoriteiten twee verschillende methoden voor de afbakening van de kustgebieden in aanmerking moeten nemen. In de derde en laatste plaats zou het beheer van het zogenoemde „Gebied Shetland", waarvoor een door de Commissie in naam van de Gemeenschap beheerd vergunningenstelsel geldt, kunnen interfereren met de uit artikel 6 en bijlage I voortvloeiende regeling van de kustvisserij. Bijlage II bij verordening nr. 170/83, zo vervolgt de regering van het Verenigd

Koninkrijk, bakent dat gebied op twee plaatsen af door verwijzing naar de twaalf-mijlsgrens vanuit de basislijnen, juist om elke overlapping tussen de twee regelingen te vermijden. Een dergelijke overlapping zou zich echter voordoen, wanneer het „Gebied Shetland" moest worden afgebakend aan de hand van een veranderlijke lijn, terwijl het kustgebied tussen de zes- en twaalf-mijlsgrenzen zou worden bepaald door vaste basislijnen.

54 Ten aanzien van het eerste punt kan worden volstaan met de opmerking, dat de cartografie het mogelijk maakt, met groot gemak zeekaarten te tekenen met twee twaalf-mijlsgrenzen die op bepaalde punten van elkaar afwijken. Het staat aan de cartografische diensten van het Verenigd Koninkrijk om op de nieuwe kaarten aan te geven, dat de basislijnen die op 25 januari 1983 bestonden in aanmerking moeten worden genomen voor de toepassing van artikel 6 en bijlage I van verordening nr. 170/83.

55 Wat het tweede punt betreft, heeft de Commissie in de onderhavige procedure bovengenoemd Belgisch koninklijk besluit van 28 januari 1988 overgelegd, dat verwijst naar de basislijnen die bestonden toen verordening nr. 170/83 werd vastgesteld. Niets wijst erop dat de Belgische visserijautoriteiten bij de toepassing van dat besluit problemen hebben ondervonden. Aangezien de visserijregelingen per gebied kunnen verschillen, vereisen de activiteiten op het gebied van de kustinspectie in ieder geval een zeer grote mate van nauwkeurigheid van de bevoegde autoriteiten bij de bepaling van de gebieden waarin de aan controle onderworpen schepen zich bevinden. De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft niet kunnen aantonen, dat de inaanmerkingneming van de basislijnen zoals die op 25 januari 1983 bestonden, een hogere graad van nauwkeurigheid verlangt dan die welke normaal van de bevoegde autoriteiten wordt vereist.

56 Ten slotte wijst de regering van het Verenigd Koninkrijk er ten aanzien van het zogenoemde „Gebied Shetland" terecht op, dat elke verwarring en overlapping tussen het bij artikel 7 van verordening nr. 170/83 voor de visserij in dat gebied ingevoerde vergunningenstelsel en de in artikel 6 van die verordening vastgestelde regeling voor de kustvisserij moet worden vermeden. Met het oog hierop overigens heeft de Raad, die het „Gebied Shetland" over het algemeen heeft afgebakend door verwijzing naar breedte- en lengtepunten, in bijlage II bij die verordening,

op twee plaatsen waar er gevaar bestond dat het verloop van de twee gebieden elkaar zou overlappen, gebruik gemaakt van de vanuit de basislijnen gemeten twaalf-mijlsgrens.

57 Anders dan de regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt, doet het feit dat het kustgebied naast het „Gebied Shetland" wordt afgebakend door de twaalf-mijlslijn gemeten vanaf de basislijnen die op 25 januari 1983 bestonden, evenwel geen gevaar ontstaan voor interferentie tussen de twee regelingen, aangezien op de twee relevante punten dezelfde twaalf-mijlslijn in aanmerking moet worden genomen voor de afbakening van het „Gebied Shetland". Voor dit gebied geldt namelijk een regeling die noodzakelijk is wegens de bijzondere vereisten in verband met de instandhouding en die geen wijzigingen kan ondergaan als gevolg van een aanpassing van de basislijnen, in het bijzonder wanneer een dergelijke wijziging onafhankelijk is van natuurverschijnselen, zoals in de onderhavige zaak.

58 Hieruit volgt dat de argumenten die zijn ontleend aan de praktische moeilijkheden die zouden ontstaan bij de inaanmerkingneming van twee verschillende basislijnen, ongegrond zijn.

59 Uit het voorgaande volgt dat de bepalingen van artikel 6 juncto bijlage I van verordening nr. 170/83 aldus moeten worden uitgelegd, dat zij verwijzen naar de basislijnen zoals die op 25 januari 1983 bestonden. Het Hof moet derhalve vaststellen dat het Verenigd Koninkrijk de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door in het kader van de in die bepalingen neergelegde regeling betreffende de visserij in de kustwateren van het Verenigd Koninkrijk, in bepaalde gebieden nieuwe, verder zeewaarts gelegen basislijnen toe te passen dan die welke op 25 januari 1983 van kracht waren.

Kosten

60 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Ingevolge artikel 69, paragraaf 3, evenwel kan het Hof de kosten wegens bijzondere redenen geheel of gedeeltelijk compenseren. In de onderhavige zaak moet rekening worden

gehouden met het voorbeeldige gedrag van de regering van het Verenigd Koninkrijk, die de toepassing van de bestreden maatregelen vrijwillig heeft opgeschort na besprekingen met de regeringen van een aantal betrokken Lid-Staten en de Commissie, zonder dat deze laatste het Hof om voorlopige maatregelen behoefden te verzoeken. Om deze reden dient elk der partijen, hieronder begrepen interveniënte, in haar eigen kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1) **Het Verenigd Koninkrijk is de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nagekomen, door in het kader van de regeling betreffende de visserij in de kustwateren van het Verenigd Koninkrijk, neergelegd in bijlage I juncto artikel 6, lid 2, van verordening (EEG) nr. 170/83 van de Raad van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, in bepaalde gebieden nieuwe, verder zeewaarts gelegen basislijnen toe te passen dan die welke op 25 januari 1983 van kracht waren.**

2) **Elke partij, hieronder begrepen interveniënte, dient in haar eigen kosten te worden verwezen.**

Due Mancini Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 juli 1991.

De griffier De president

J.-G. Giraud O. Due