RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-146/89 *

I — De feiten

1. *Juridische achtergrond van het geschil*

a) Internationaal recht

Artikel 3 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), dat op 10 september 1964 in werking is getreden en dat bepaalde Lid-Staten van de Gemeenschap bindt, bepaalt dat in het algemeen de normale basislijn vanwaar de breedte van de territoriale zee gemeten wordt de laagwaterlijn langs de kust is, zoals die is aangegeven op officieel door de kuststaat erkende, op grote schaal uitgevoerde zeekaarten. Volgens artikel 4, lid 1, van dit verdrag kan 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, 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. Artikel 4, lid 3, preciseert dat er geen basislijnen mogen worden getrokken van en naar bij eb droogvallende bodemverheffingen, tenzij er vuurtorens of soortgelijke installaties die duurzaam boven zee uitsteken, op gebouwd zijn.

Artikel 11, lid 1, van dit verdrag definieert een bij eb droogvallende bodemverheffing als „een op natuurlijke wijze ontstane landoppervlakte die bij laag tij door water is omgeven en boven water uitsteekt doch bij hoog tij onder water komt", en bepaalt dat 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, de laagwaterlijn van die bodemverheffing kan worden gebruikt als basislijn voor het meten van de breedte van de territoriale zee. Artikel 11, lid 2, preciseert, dat 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, zij geen eigen territoriale zee heeft.

De artikelen 5, 7, leden 1 en 4, 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), dat nog niet in werking is getreden, bevat in hoofdzaak analoge bepalingen als de hiervoor genoemde.

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) is, na een periode van voorlopige toepassing vanaf 18 maart 1964, op 15 maart 1966 in werking getreden. Tussen 1964 en 1971 werd het geratificeerd of goedgekeurd door alle staten die thans lid van de Gemeenschap

* Procestaal: Engels.

zijn, met uitzondering van Luxemburg en de Helleense Republiek. Krachtens artikel 1 ervan erkent iedere verdragsluitende partij het recht van elk der andere verdragsluitende partijen, het in de artikelen 2 tot en met 6 van dit verdrag omschreven visserijregime in te stellen, onverminderd het recht het op 9 maart 1964 bestaande regime te blijven toepassen indien dit voor de visserij van andere landen gunstiger is. Artikel 2 verleent 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.

Artikel 3 van dit verdrag luidt:

„Binnen de zone tussen zes en twaalf mijl, gemeten van de basislijn van de territoriale zee, worden de visrechten 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."

Artikel 6 bepaalt dat iedere door een verdragsluitende partij te trekken rechte basislijn in overeenstemming dient te zijn met de regelen van het algemeen volkenrecht en in het bijzonder met de bepalingen van het verdrag inzake de territoriale zee. Krachtens artikel 12 juncto bijlage I is het Verdrag wat het Verenigd Koninkrijk betreft van toepassing op de wateren die grenzen aan al zijn kusten, daarbij inbegrepen die van het eiland Man en de Kanaaleilanden.

Ten slotte bepaalt artikel 10:

„Niets in dit Verdrag verhindert de instandhouding of instelling van een speciaal regime inzake de visserij tussen:

a) Staten die lid zijn van de Europese Economische Gemeenschap of daarmede zijn geassocieerd,

(...)

d) Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland met betrekking tot Granville-baai, de Minquiers-eilanden en Ecrehos,

(...)"

Sindsdien zijn tal van bilaterale verdragen gesloten tussen de staten die partij waren bij het verdrag van Londen, ten einde de visserij die partijen gewoon waren uit te oefenen, zoals bedoeld in artikel 3, nader te bepalen.

Wat de verhouding tussen het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk betreft, is het algemene visserijregime bepaald bij de op 2 augustus 1839 te Parijs ondertekende Convention for defining the limits of exclusive fishing rights on the coasts of the two countries (*British and Foreign State Papers 1838-1839*, deel XXVII, blz. 983), onder meer aangevuld bij de op 24 mei 1843 te Londen ondertekende Regulations for the guidance of fishermen of Great Britain and France in the seas lying between the coasts of the two countries (*British and Foreign State Papers 1842-1843*, deel XXXI, blz. 165), de op 20 december 1928 te Londen ondertekende Declaration regarding the

limits of French fisheries in Granville Bay (*League of Nations Treaty Series,* deel LXXXVI, blz. 429), de op 30 januari 1951 te Londen ondertekende Agreement regarding rights of fishery in areas of the Ecrehou and Minquiers (*United Nations Treaty Series,* deel 121, blz. 97), bovengenoemd verdrag van Londen en door de Exchange of Notes constituting an agreement concerning the status of certain previous fisheries agreements in relation to the London Convention (Londen, 10 april 1964, *United Nations Treaty Series,* deel 648, blz. 73).

b) Gemeenschapsrecht

Krachtens artikel 7, eerste alinea, EEG-Verdrag is binnen de werkingssfeer van dit Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden.

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) bepaalde 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 het in de voorgaande alinea bedoelde gedeelte der zee. Artikel 3 van die verordening legde de Lid-Staten de verplichting op de andere Lid-Staten en de Commissie in kennis te stellen van de wijzigingen die zij voornemens waren aan te brengen in de ter toepassing van het bepaalde in artikel 2 vastgestelde regeling voor de visserij.

Artikel 100 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden en de aanpassingen van de 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") bepaalt:

„1) In afwijking van het bepaalde in artikel 2 van verordening (EEG) nr. 2141/70 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector, zijn de Lid-Staten van de Gemeenschap tot en met 31 december 1982 gemachtigd de uitoefening van de visserij in het gedeelte der zee dat onder hun soevereiniteit of hun jurisdictie valt, en binnen een grens van zes zeemijlen, berekend vanaf de laagwaterlijn van de aan de kust gelegen Lid-Staat, ligt, te beperken tot de schepen waarvan de visserijactiviteit van oudsher in dat gedeelte der zee en vanuit de havens in het geografische kustgebied wordt uitgeoefend; de schepen uit andere gebieden van Denemarken mogen echter hun visserijactiviteit in de wateren van Groenland verder uitoefenen, en wel uiterlijk tot en met 31 december 1977.

Indien de Lid-Staten zich op deze afwijking beroepen, mogen zij geen minder beperkende maatregelen betreffende de visserijvoorwaarden in de wa-

teren treffen dan die welke daadwerkelijk van toepassing waren bij de toetreding.

2) Het bepaalde in lid 1 en in artikel 101 laat de bijzondere visrechten waarop elk der oorspronkelijke Lid-Staten en der nieuwe Lid-Staten zich op 31 januari 1971 kon beroepen jegens één of meer andere Lid-Staten onverlet; de Lid-Staten kunnen zich op die rechten beroepen zolang in de betrokken gebieden een afwijkende regeling geldt. Wat evenwel de wateren van Groenland betreft, vervallen de bijzondere rechten op de voor die rechten vastgestelde data.

3) Indien een Lid-Staat zijn visserijgrenzen in sommige gebieden op twaalf zeemijlen brengt, worden de binnen het gebied van twaalf mijlen bestaande visserijpraktijken gehandhaafd, zodat er ten opzichte van de op 31 januari 1971 bestaande situatie geen stap terug wordt gedaan."

Na de toetreding van het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk werd verordening nr. 2141/70 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 de artikelen 2 en 3 gelijke bepalingen bevatten als de hiervóór genoemde bepalingen van verordening nr. 2141/70. De zevende considerans van deze verordening vermeldt echter, dat bij de toepassing van deze verordening rekening dient te worden gehouden met de bij artikel 100 van de Toetredingsakte vastgestelde afwijkingen.

Artikel 6 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), zoals gewijzigd bij artikel 26 en bijlage I, sub XV, paragraaf 8, bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen (PB 1985, L 302, blz. 23), luidt als volgt:

„1. Vanaf 1 januari 1983 tot en met 31 december 1992 mogen de Lid-Staten de regeling handhaven die is vastgesteld in artikel 100 van de Toetredingsakte van 1972 en mogen zij, voor alle wateren die onder hun soevereiniteit of jurisdictie vallen, de in genoemd artikel vastgestelde grens van 6 zeemijl over de gehele linie brengen op 12 zeemijl.

2. Naast de visserijactiviteiten in het kader van de nabuurschapsbetrekkingen tussen de Lid-Staten, worden de visserijactiviteiten in het kader van de in lid 1 vastgestelde regeling uitgeoefend overeenkomstig de regelingen opgenomen in bijlage I bij deze verordening, 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 activiteit mag worden uitgeoefend."

Voor de kustwateren van het Verenigd Koninkrijk somt bijlage I een reeks gebieden op tussen de zes- en de twaalf-mijlslijn waarin het recht om op de aangegeven soorten te vissen wordt erkend voor respectievelijk Frankrijk, Ierland, de Bondsrepubliek Duitsland, Nederland en België.

2. *Ontstaan en ontwikkeling van het geschil*

Bij Section 1, lid 1, sub a, van de Territorial Sea Act van 1987 is de breedte van de aan de kusten van het Verenigd Koninkrijk grenzende territoriale zee uitgebreid tot twaalf zeemijlen. Volgens Section 1, lid 1, sub b, moeten de basislijnen waarvan de breedte van de territoriale zee wordt gemeten, bij Order in Council worden vastgesteld. Lid 4 verwijst hiertoe naar de Territorial Waters Order in Council van 1964 en de Territorial Waters (Amendment) Order in Council van 1979, terwijl lid 5 preciseert dat alle documenten die verwijzen naar de aan het Verenigd Koninkrijk grenzende territoriale zee, overeenkomstig Section 1 van de Territorial Sea Act van 1987 moeten worden uitgelegd.

Artikel 2, lid 1, van de Territorial Waters Order in Council van 1964 bepaalt dat in het algemeen de basislijn vanwaar de territoriale zee wordt gemeten, de laagwaterlijn langs de kust is, daaronder begrepen de kust van eilanden. Artikel 2, lid 2, bepaalt dat een bij eb droogvallende bodemverheffing (in artikel 5, lid 1, gedefinieerd als een op natuurlijke wijze ontstane droge landoppervlakte die door water is omgeven en bij gemiddeld hoogwaterspringtij onder water komt) als eiland in de zin van dit artikel moet 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.

De bijlage bij de Fishing Boats (European Economic Community) Designation Order van 1983, die aangeeft in welke binnen de visserijgrenzen van het Verenigd Koninkrijk gelegen zones vissers van andere Lid-Staten visserijactiviteiten kunnen uitoefenen, bevat dezelfde lijst van gebieden tussen zes en twaalf mijl vanaf de basislijnen als vervat in bijlage I bij verordening nr. 170/83. Paragraaf 2, lid 1, eerste alinea, van die Order bepaalt, dat de in aanmerking te nemen basislijnen die zijn welke overeenkomstig de Territorial Waters Order in Council van 1964 zijn bepaald.

In een brief van 1 oktober 1987 stelde het Verenigd Koninkrijk de Commissie in kennis van de inwerkingtreding op diezelfde datum van de Territorial Sea Act. Het wees erop 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 vanwaar alle met behulp van de basislijnen van de territoriale zee berekende zeezones zouden worden gemeten, hieronder begrepen de territoriale zee zelf en de zes- en twaalf-mijlszones. Volgens deze brief waren deze wijzigingen beschreven in een Notice to Mariners, waarvan een afschrift was bijgesloten, en waren de Lid-Staten en de andere betrokken landen via hun regeringen ingelicht.

De op visserijgebied bevoegde autoriteiten van de betrokken Lid-Staten ontvingen eveneens op 1 oktober gedateerde brieven met gedetailleerde mededelingen en kaarten met de nieuwe grenzen, met het verzoek deze kaarten door te geven aan de vissersor-

ganisaties waarvan de leden met deze wijzigingen te maken zouden kunnen hebben. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk wezen er ook op, dat de Fishery Protection Service was opgedragen de gewijzigde situatie onder de aandacht te brengen van alle schepen die onwettig binnen deze nieuwe grenzen visten. Die gewenningsperiode zou twee tot drie maanden duren, maar schepen die de nieuwe regels bleven negeren, zouden kunnen worden opgebracht met het oog op vervolging.

Vanaf 1 oktober 1987 begonnen de bevoegde autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk vissers van andere Lid-Staten te weren uit de gebieden die zich thans aan de landzijde van de zesmijlslijn bevonden. Protesten van vissers en autoriteiten van de Lid-Staten waren het gevolg.

Bij telexbericht van 27 oktober 1987 verzocht de Commissie het Verenigd Koninkrijk, hangende een nauwgezet onderzoek en de vaststelling van passende maatregelen door de Commissie, de nieuwe wettelijke regeling niet uit te voeren, voor zover het vissen door schepen van de Lid-Staten plaatsvond in gebieden waar zulks ingevolge de gemeenschapsregels was toegestaan. Vervolgens hadden besprekingen plaats tussen de Commissie, het Verenigd Koninkrijk, België en Frankrijk. In aansluiting op deze besprekingen deelde de regering van het Verenigd Koninkrijk het Lagerhuis op 8 december 1987 mee, dat de minister van Visserij de ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van de visserijvoorschriften opdracht had gegeven zich te onthouden van acties die het conflict zouden kunnen verscherpen of uitbreiden voordat de juridische problemen waren opgelost.

Bij brief van 11 december 1987 gaf de Commissie te kennen, dat volgens de artikelen 2, lid 2, en 3 van verordening nr. 101/76 van nationale maatregelen die gevolgen hebben voor de regeling van de visserij in het gedeelte der zee dat onder de jurisdictie van de Lid-Staten valt, mededeling diende te worden gedaan, en zette zij aan de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk de gevolgen van de nieuwe maatregelen uiteen. Ofschoon de Commissie de bevoegdheid van de Lid-Staten erkende om overeenkomstig het volkenrecht hun territoriale zee en de basislijnen vanwaar die zee wordt gemeten, te bepalen, was zij van oordeel dat de toepassing van de nieuwe basislijnen op de bij artikel 6 van verordening nr. 170/83 vastgestelde regeling bepaalde gevolgen had die in strijd met het gemeenschapsrecht waren. Voorts betoogde de Commissie, dat de uitbreiding van de twaalf-mijlsgrenzen de gebieden verkleinde waarin kon worden gevist op de door de gemeenschapsverordeningen toegekende quota en derhalve het gebruik van deze quota ongunstig kon beïnvloeden. Concluderend verzocht de Commissie het Verenigd Koninkrijk, op de voet van 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, verwees het Verenigd Koninkrijk naar bepaalde informele mededelingen die reeds in januari 1987 aan de diensten van de Commissie waren gedaan — dat wil zeggen voordat de nieuwe maatregelen waren vastgesteld of zelfs ingevoerd — en die geen enkele ongunstige reactie van de kant van de Commissie teweeg hadden gebracht. Het Verenigd Koninkrijk bestreed de argumenten van de Commissie en haar bezwaren tegen de gevolgen van de nieuwe maatregelen.

Op 9 juni 1988 zond de Commissie het Verenigd Koninkrijk de in artikel 169 EEG-Verdrag bedoelde aanmaningsbrief. Zij betoogde dat de vóór 1 oktober 1987 door het Verenigd Koninkrijk gedane informele mededelingen niet als een kennisgeving als bedoeld in artikel 3 van verordening nr. 101/76 konden worden beschouwd en dat het Verenigd Koninkrijk derhalve de krachtens de artikelen 2, lid 2, en 3 van die verordening op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen. De Commissie handhaafde haar stelling dat de door het Verenigd Koninkrijk genomen maatregelen onverenigbaar waren met de krachtens artikel 6, lid 2, en bijlage I bij verordening nr. 170/83 op hem rustende verplichtingen. Zij behield zich het recht voor te onderzoeken, of de tussen de oude en de nieuwe twaalf-mijlsgrenzen geldende maatregelen verenigbaar waren met het gemeenschapsrecht.

In zijn brief van 29 juli 1988, verbeterd door een latere brief van 8 december 1988, gaf het Verenigd Koninkrijk eerst zijn verwondering te kennen over het bezwaar van de Commissie dat er geen mededeling van de wijzigingen van de visserijregeling was gedaan. In de eerste plaats ging de in de aanmaningsbrief neergelegde opvatting kennelijk verder dan de schriftelijke ingebrekestelling van 11 augustus 1987. In de tweede plaats had het Verenigd Koninkrijk de Commissie bij verscheidene gelegenheden in kennis gesteld van zijn voornemen, de territoriale zee uit te breiden, en van de gevolgen van de nieuwe maatregelen voor de basislijnen en de visserijactiviteiten. Ook verwierp het Verenigd Koninkrijk de bezwaren van de Commissie betreffende de verenigbaarheid van de nieuwe nationale maatregelen met de visserijregeling als omschreven in artikel 6, lid 2, en bijlage I van verordening nr. 170/83. Het Verenigd Koninkrijk was derhalve niet in staat, de aanmaningsbrief of hieraan te voldoen.

II — Schriftelijke procedure en conclusies van partijen

Het verzoekschrift van de Commissie is op 24 april 1989 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Bij beschikking van 4 oktober 1989 is de Franse Republiek toegelaten te interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van verzoekster. Voor het overige heeft de schriftelijke procedure een normaal verloop gehad.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* concludeert dat het den Hove behage:

— vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk, 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 nr. 170/83, in bepaalde gebieden nieuwe, verder zeewaarts gelegen basislijnen vast te stellen dan die welke op 25 januari 1983 van kracht waren, de krachtens deze bepalingen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— het Verenigd Koninkrijk in de kosten te verwijzen.

De *Franse Republiek* concludeert dat het Hove behage:

— vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk, 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 nr. 170/83, in bepaalde gebieden nieuwe, verder zeewaarts gelegen basislijnen vast te stellen dan die welke op 25 januari 1983 van kracht waren, de krachtens deze bepalingen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— het Verenigd Koninkrijk in de kosten te verwijzen, daaronder begrepen die van interveniënte.

Het *Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

De *Commissie* wijst erop, dat artikel 3 van verordening nr. 101/76 de Lid-Staten verplicht de andere Lid-Staten en de Commissie in kennis te stellen van de wijzigingen die zij voornemens zijn aan te brengen in de ter toepassing van artikel 2 vastgestelde regeling voor de visserij. Zij betoogt dat de brief van 1 oktober geen tijdige kennisgeving was en voorts dat hierin niet duidelijk de consequenties werden uiteengezet van de door het Verenigd Koninkrijk genomen maatregelen ter uitvoering van de in artikel 6 van verordening nr. 170/83 bedoelde regeling. De in januari 1987 door het Verenigd Koninkrijk aan bepaalde ambtenaren van de Commissie gezonden brieven konden, gezien hun opzettelijk informeel karakter, evenmin als een behoorlijke kennisgeving worden beschouwd. Met het oog op de door het Verenigd Koninkrijk te kennen gegeven wens, een confrontatie te voorkomen, heeft de Commissie echter besloten dit punt in de onderhavige procedure te laten rusten.

Aangaande de verenigbaarheid van de bestreden maatregelen met artikel 6 en bijlage I van verordening nr. 170/83 betoogt de Commissie dat deze bepalingen, voor zover zij de Lid-Staten toestaan, de in artikel 100 van de Toetredingsakte bedoelde regelingen te handhaven en de in dat artikel neergelegde grens van zes zeemijl op twaalf zeemijl te brengen, zijn te beschouwen als een tijdelijke afwijking van het algemene discriminatieverbod neergelegd in artikel 7 EEG-Verdrag, waaraan voor de visserij toepassing is gegeven in artikel 2 van verordening nr. 2141/70, nadien vervangen door artikel 2 van verordening nr. 101/76.

De in artikel 100 voorziene regelingen bestaan uit twee onafscheidbare onderdelen: overal waar de Lid-Staten gebruik willen maken van hun recht de gelijke behandeling te beperken, met name de gelijke toegang tot en het gebruik van het onder hun jurisdictie vallende gedeelte der zee, moeten zij de bijzondere visrechten en de visserijpraktijken eerbiedigen waarop de andere Lid-Staten zich op 31 januari 1971 konden beroepen. Vóór 1983 waren de te eerbiedigen

visrechten en visserijactiviteiten niet nauwkeurig omschreven. Een belangrijk nieuw element is bijlage I bij verordening nr. 170/83, die een inventaris geeft van de beschermde rechten en activiteiten, gebaseerd op de op 31 januari 1971 bestaande situatie, maar met een aantal onderhandelde wijzigingen van die rechten en praktijken.

Als een onderhandelde, opnieuw vastgestelde en gecodificeerde inventaris verwijst de bijlage noodzakelijkerwijs naar de geografische gebieden zoals bepaald op de dag van vaststelling van de verordening, 25 januari 1983. Daar de grenzen van die geografische gebieden worden berekend vanuit de basislijnen van de betrokken kuststaten, moeten de in de bijlage genoemde kuststroken worden gemeten vanuit de op 25 januari 1983 geldende basislijnen.

De Commissie betwist niet, dat het trekken van basislijnen tot de bevoegdheid van de Lid-Staten blijft behoren, maar zij verwerpt de stelling van het Verenigd Koninkrijk, dat de Lid-Staten door hun basislijnen te wijzigen, eenzijdig de aard van de krachtens het gemeenschapsrecht beschermde visserijactiviteiten zouden kunnen wijzigen. De materiële inhoud van deze activiteiten hangt namelijk af van de aardrijkskundige plaats van de wateren waar zij worden uitgeoefend. De nieuwe maatregelen van het Verenigd Koninkrijk hebben vissers van andere Lid-Staten uitgesloten van dichter bij de kust gelegen visgronden waar zij vroeger mochten vissen en die dikwijls visrijker en gemakkelijker te exploiteren zijn.

Waar het Verenigd Koninkrijk met een beroep op het doel van verordening nr. 170/83 betoogt, dat artikel 6 en bijlage I een regeling van bijzondere visrechten handhaven voor met behulp van veranderlijke basislijnen afgebakende kustzones, is zulks in strijd met de bewoordingen en de systematiek van deze bepalingen. In de eerste plaats spreken deze bepalingen niet van bijzondere visrechten maar van visserijactiviteiten en geven zij een volledige omschrijving van de inhoud van deze activiteiten door de geografische gebieden en de betrokken soorten te vermelden alsmede eventuele seizoenbeperkingen. In de tweede plaats vormt bijlage I een afwijking voor een periode van tien jaar van het fundamentele beginsel van gelijke behandeling en gelijke toegangsvoorwaarden, in ruil voor de eerbiediging door de kuststaten van de visrechten en visserijpraktijken waarop andere Lid-Staten zich voorheen konden beroepen. Daartoe behelzen deze bepalingen een gedetailleerde toedeling van de visserijactiviteiten in de kustwateren voor het gehele decennium 1983-1992 en vormen zij een zeer belangrijk onderdeel van een allesomvattend akkoord binnen de Raad over de verdeling van alle visbestanden, hieronder begrepen die van de vangstquota.

De Lid-Staten kunnen deze zorgvuldig in evenwicht gebrachte toedeling niet eenzijdig wijzigen, zelfs niet door wijziging van hun basislijnen. Zelfs als deze laatste in overeenstemming met het volkenrecht zijn bepaald, kan zulks de Gemeenschap niet beletten voor te schrijven, dat voor de toepassing van de visserijactiviteiten zoals bedoeld in bijlage I bij verordening nr. 170/83 de geografische gebieden moeten worden berekend vanaf de basislijnen zoals die op een bepaalde datum bestonden. De Raad en de Commissie hebben overigens bij de vaststelling van verordening nr. 170/83 in een gemeenschappelijke verklaring, waarvan de tekst zich in het dossier bevindt, erkend dat bijlage I op gemeenschappelijk verzoek van de rechtstreeks betrokkenen zou worden gewijzigd bij een door de Raad op voorstel van de Commissie vastgestelde verordening.

De Commissie ziet niet het belang voor de onderhavige procedure van het arrest van 16 februari 1978 (zaak 61/77, Commissie/Ierland, Jurispr. 1978, blz. 417), waarnaar het Verenigd Koninkrijk verwijst. Zij betwist niet, dat de Lid-Staten hun jurisdictie op visserijgebied kunnen uitbreiden door de basislijnen overeenkomstig het volkenrecht te wijzigen, en dat een dergelijke actie het toepassingsgebied van verordening nr. 101/76 zal uitbreiden. Maar bijlage I bij verordening nr. 170/83 heeft slechts betrekking op bepaalde kustwateren onder de jurisdictie van de Lid-Staten; niets kan de Commissie beletten deze wateren te bepalen door verwijzing naar de basislijnen zoals die op een bepaalde datum bestonden.

Het is juist, dat verscheidene communautaire teksten de term „basislijnen" gebruiken. De Commissie betoogt niet, dat in al deze gevallen noodzakelijkerwijze wordt verwezen naar de basislijnen zoals die ten tijde van de vaststelling van deze teksten bestonden. Zij geeft zelfs toe, dat de gemeenschapsbepalingen inzake de visserij in de regel verwijzen naar de basislijnen zoals die op ieder gegeven tijdstip overeenkomstig het volkenrecht bestaan. De enige uitzondering hierop heeft betrekking op de toepassing van de in artikel 6 en bijlage I van verordening nr. 170/83 neergelegde regelingen, gezien de bijzondere aard van de bij die bepalingen ingevoerde regeling. Alleen al de door het Verenigd Koninkrijk gesignaleerde frequentie waarmee de basislijnen om natuurlijke redenen worden gewijzigd, versterkt de opvatting dat in de context van deze verordening de blijvende toepassing van de op 25 januari 1983 bestaande basislijnen de belangen van de betrokken vissers het best zou dienen, zowel vanuit het oogpunt van de rechts- en praktische zekerheid als vanuit het oogpunt van de economische en operationele stabiliteit van de beschermde visserijactiviteiten.

Het Verenigd Koninkrijk kan in dat verband geen beroep doen op de bepalingen van het verdrag van Londen. Volgens vaste rechtspraak gaat in de verhoudingen tussen de Lid-Staten het gemeenschapsrecht boven alle uit vroegere internationale overeenkomsten voortvloeiende rechten en verplichtingen waarop de Lid-Staten een beroep zouden kunnen doen (arresten van 14 oktober 1980, zaak 812/79, Burgoa, Jurispr. 1980, blz. 2787, en van 8 december 1981, gevoegde zaken 180/80 en 266/80, Crujeiras Tome e. a., Jurispr. 1981, blz. 2997). Bovendien wordt hetzelfde beginsel in artikel 10 van het verdrag van Londen uitdrukkelijk erkend. Mocht het Verenigd Koninkrijk echter willen stellen, dat het verdrag van Londen de uitlegging van verordening nr. 170/83 beïnvloedt, doordat de daarin gevrijwaarde visserijactiviteiten hun oorsprong vinden in de in artikel 3 van het verdrag van Londen erkende gewoonlijk uitgeoefende visserij, dan is de Commissie van mening, dat de gemeenschapsregeling betreffende de toegang tot de viswateren en de visbestanden is gebaseerd op beginselen die lijnrecht staan tegenover die van dat verdrag.

Het verdrag van Londen is gebaseerd op het beginsel, dat de kuststaten rechtsbevoegdheid hebben ter zake van de visserij in de kustwateren en dat de visrechten van de andere Lid-Staten een uitzondering vormen. Het gemeenschapsrecht daarentegen is gebaseerd op het beginsel van gelijke toegang en gelijke behandeling voor alle Lid-Staten in alle zeewateren. In dat stelsel wordt de afwijking niet gevormd door de bijzondere visrechten van andere staten, maar door het recht van de kuststaten om bepaalde kustwateren voor bevissing door plaatselijke vissers te reserveren. Die afwijking is tijdelijk en wordt verzacht door de verplichting van de kuststaten om de bijzondere visrechten en alle visserijactiviteiten van de andere Lid-Staten, die op 31 januari 1971 bestonden, te eerbiedigen.

Het mag waar zijn, dat de aldus beschermde activiteiten zijn afgeleid uit de ingevolge artikel 3 van het verdrag van Londen erkende gewoonlijk uitgeoefende visserijactiviteiten en zijn omschreven in bilaterale overeenkomsten, die, wat de onderhavige zaak betreft, tussen het Verenigd Koninkrijk en verscheidene Lid-Staten zijn gesloten. Na de toetreding van het Verenigd Koninkrijk werden deze activiteiten echter niet langer beheerst door die verdragsbepalingen en de daarmee verband houdende beginselen (zoals de veranderlijkheid van de basislijnen), maar door de bij artikel 100 Toetredingsakte ingevoerde regeling. In dit verband moet de preferentiële toegang tot de kustwateren eng worden uitgelegd, omdat zij een afwijking van het grondbeginsel van gelijke toegang vormt.

Hieruit volgt, dat het verdrag van Londen en het beginsel van veranderlijke basislijnen geen nuttige rol kunnen spelen bij de uitlegging van de regeling inzake de visserijactiviteiten van de andere Lid-Staten in de kustwateren van het Verenigd Koninkrijk. De gegrondheid van deze stelling blijkt nog duidelijker bij de verhoudingen tussen de oorspronkelijke zes Lid-Staten, waar de regeling van het verdrag van Londen vanaf 1 februari 1971 is vervangen door de in artikel 2 van verordening nr. 2141/70 neergelegde gemeenschapsregeling van gelijke toegang. De afwijking bestaande in de uitsluitende toegang van de kuststaat tot zijn kustwateren, verzacht door de bescherming van bepaalde visserijactiviteiten van de andere Lid-Staten, werd echter pas vanaf 1 januari 1973 bij de Toetredingsakte ingevoerd. De keuze van 31 januari 1971 als referentiedatum voor de handhaving van de activiteiten van de andere Lid-Staten is een rechtstreeks gevolg van deze situatie: de invoering op 1 februari 1971 van de regeling van gelijke toegang had immers een einde gemaakt aan alle bijzondere visserijrechten ingevolge de vroegere regeling, waarin de kuststaat uitsluitende rechtsbevoegdheid had.

Met betrekking tot de buitenste grens van de kuststroken waarin Lid-Staten kunnen afwijken van het beginsel van vrije toegang, zou de toepassing van veranderlijke basislijnen problemen scheppen, waarvoor artikel 100 van de Toetredingsakte kennelijk geen oplossing biedt. Artikel 100, lid 3, van de Toetredingsakte dekt niet de situatie waarin de rechtsbevoegdheid van de Lid-Staten wordt uitgebreid als gevolg van een verlegging verder zeewaarts van de basislijnen. De werkelijke aard van de in artikel 100 vastgelegde regeling bestaat erin, dat visserijpraktijken worden geëerbiedigd waarop andere Lid-Staten op 31 januari 1971 aanspraak konden maken. Veranderlijke basislijnen zouden derhalve in strijd zijn met de systematiek en het doel van de regeling die door artikel 100 is ingevoerd, niet alleen om de bijzondere visrechten en de bestaande visserijactiviteiten vast te leggen, maar ook om de uiterste grens te bepalen van het gebied waarbinnen de kuststaten van de afwijking van het recht op gelijke toegang gebruik kunnen maken. Men kan niet anders dan dezelfde conclusie toepassen met betrekking tot de bij artikel 6 van verordening nr. 170/83 ingevoerde regeling.

De Commissie ontkent ook, dat de grenzen van de zones waarin de bijzondere in artikel 100, lid 2, bedoelde visrechten werden uitgeoefend, moesten zijn berekend vanaf de op elk gegeven moment geldende basislijnen. Een uitlegging die evenzeer mogelijk is en veel plausibeler, is dat deze grenzen moeten worden berekend vanaf de destijds, dat wil zeggen op 31 januari 1971, bestaande basislijnen. Artikel 100 schrijft de handhaving van een status quo voor, waarvan de concrete inhoud afhangt van de visserijzones, die zijn bepaald aan de hand van de op die datum geldende basislijnen.

Wat de door de gemeenschapswetgever gebruikte wetgevingstechniek betreft, kan de Commissie niet instemmen met de stelling van het Verenigd Koninkrijk, dat de aanwijzing van kuststroken een onjuiste methode is om onveranderlijke zeegebieden te bepalen. Al zou het nuttig, ja zelfs preferabel zijn geweest dat de gemeenschapswetgever uitdrukkelijk had bepaald dat de in bijlage I bepaalde geografische gebieden moesten worden gemeten vanaf de basislijnen zoals die op 25 januari 1983 bestonden, is het ontbreken van een uitdrukkelijke bepaling in die zin geen reden om te stellen, dat de uitlegging van de Commissie in strijd is met de rechtszekerheid.

Het door het Verenigd Koninkrijk aangehaalde voorbeeld van het „Gebied Shetland", waarvoor artikel 7 en bijlage II van verordening nr. 170/83 een door de Commissie beheerd vergunningenstelsel invoeren, is niet relevant. Omdat dit gebied, dat is aangewezen om redenen van natuurbehoud, zowel wateren binnen als buiten de kuststrook van twaalf mijlen van het Verenigd Koninkrijk omvat, dient het te worden bepaald door breedte- en lengtepunten. Ook is volkomen aannemelijk, dat op de twee punten waar de aldus bepaalde lijnen de visserijgrenzen van het Verenigd Koninkrijk raken, wordt verwezen naar de twaalf-mijlslijn, om elke afwijking tussen de in het „Gebied Shetland" geldende regeling en de binnen de kuststrook van twaalf mijlen geldende toegangsregeling te vermijden. De vraag of het hier gaat om verwijzingen naar de veranderlijke basislijn of naar de op 25 januari 1983 bestaande basislijn, valt buiten het bestek van de onderhavige procedure.

Geen van de door de Commissie aangevoerde argumenten ter beperking van de draagwijdte van een uitzondering op het beginsel van gelijke toegang is echter van toepassing op instandhoudingsmaatregelen die gelden voor aan de hand van basislijnen bepaalde zeegebieden [zie bij voorbeeld verordening (EEG) nr. 3094/86 van de Raad van 7 oktober 1986 houdende technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden (PB 1986, L 288, blz. 1)]. Daar dergelijke maatregelen in deze gebieden zonder onderscheid van toepassing zijn op alle schepen van de Lid-Staten, kan worden aangenomen, dat in dit verband vermeldingen van de basislijnen in de regel moeten worden verstaan als verwijzingen naar de basislijnen zoals die op ieder gegeven moment voortvloeien uit het volkenrecht.

De Commissie merkt nog op, dat de toepassing van de op 25 januari 1983 bestaande basislijnen in het kader van artikel 6 en bijlage I van verordening nr. 170/83, terwijl de veranderlijke basislijnen voor andere doeleinden worden gebruikt, geen verwarring voor vissers of administratieve moeilijkheden voor de betrokken visserijdiensten behoeft op te leveren, zoals het Verenigd Koninkrijk vreest. Een bewijs hiervoor is het Belgische koninklijk besluit houdende aanvullende nationale maatregelen inzake de instandhouding en het beheer van de visbestanden van 28 januari 1988 (*Belgisch Staatsblad* van 4.2.1988, blz. 1737). Volgens artikel 1, sub 7, juncto artikel 15 van dit besluit is binnen de kustwateren de zeevisserij voorbehouden aan vaartuigen die de Belgische vlag voeren; de kustwateren strekken zich uit tot twaalf zeemijl van de basislijnen vanaf dewelke de territoriale zee op het ogenblik van totstandkoming van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, wordt gemeten.

Ten slotte merkt de Commissie op, dat het gedrag van het Verenigd Koninkrijk ook de

vraag doet rijzen, welke verplichtingen ingevolge artikel 100, leden 2 en 3, van de Toetredingsakte op deze Lid-Staat rusten met betrekking tot de visserijpraktijken waarop de andere Lid-Staten zich op 31 januari 1971 konden beroepen, in de wateren tussen de oude en de nieuwe twaalf-mijlsgrenzen. Terwijl de uitsluiting van vissers van andere Lid-Staten van de in bijlage I bij verordening nr. 170/83 genoemde gebieden tot hevige, door hun nationale autoriteiten ondersteunde protesten van de betrokkenen leidde, heeft het andere aspect van het probleem, dat het tussen de oude en de nieuwe twaalf-mijlsgrenzen gelegen gebied betrof, niet dezelfde aandacht gekregen en is er weinig bekend over het effect van de nieuwe maatregelen op de visserijactiviteiten van de in die wateren opererende schepen. Om die reden heeft de Commissie, al meende zij dat de toepassing van de nieuwe maatregelen op het aldus afgebakende gebied ook met de bij artikel 100 van de Toetredingsakte ingevoerde regeling in strijd was, besloten de procedure van artikel 169 voor dit aspect van het probleem niet in te leiden, zulks in afwachting van nadere inlichtingen over de vroeger in die wateren door vissers van de andere Lid-Staten uitgeoefende visserijactiviteiten.

De *Franse regering* wijst er om te beginnen op, dat haar vissers historische rechten hebben om voor de kusten van het Verenigd Koninkrijk te vissen. Deze rechten zijn erkend in een aantal internationale akkoorden en zijn door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk geïnventariseerd in de Fishing Boats (France) Designation Order 1964.

De Franse regering is van mening dat de nieuwe maatregelen van het Verenigd Koninkrijk in tegenspraak zijn met bepalingen van gemeenschapsrecht, met name artikel 100, lid 3, van de Toetredingsakte en artikel 6 van verordening nr. 170/83. Artikel 100, lid 1, van de Toetredingsakte voorzag in een tijdelijke afwijking van het beginsel van gelijke behandeling, als tegenhanger van de handhaving van de bestaande visserijactiviteiten zoals verlangd door artikel 100, leden 2 en 3. Artikel 100, lid 3, bepalende dat indien een Lid-Staat zijn visserijgrenzen op twaalf zeemijlen brengt, de binnen het gebied van twaalf zeemijlen bestaande visserijpraktijken worden gehandhaafd, zodat er ten opzichte van de op 31 januari 1971 bestaande situatie geen stap terug wordt gedaan, heeft in het bijzonder betrekking op een situatie als de onderhavige.

Bijlage I bij verordening nr. 170/83 bevat een gedetailleerde inventaris van alle visrechten waarop iedere Lid-Staat zich op 25 januari 1983 kon beroepen, die is opgesteld naar aanleiding van de destijds gevoerde onderhandelingen. Door in oktober 1987 maatregelen te treffen die beoogden de toegang van de Franse vissers tot de in bijlage I bij verordening nr. 170/83 opgesomde gebieden te beletten en aldus de uitoefening van de door het gemeenschapsrecht erkende visrechten te verhinderen, heeft het Verenigd Koninkrijk niet voldaan aan de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen. Het argument dat de visrechten worden gehandhaafd, maar voortaan in verder zeewaarts gelegen geografische gebieden worden uitgeoefend, kan niet worden aanvaard. De zeebodem en de stromingen in de nieuwe gebieden die de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk de vissers willen geven, hebben namelijk andere eigenschappen, en deze gebieden zijn minder visrijk. Bovendien vissen de Franse vissers en de vissers uit andere Lid-Staten reeds in de nieuwe, door het Verenigd Koninkrijk afgebakende, meer zeewaarts gelegen gebieden. Bijgevolg verminderen niet alleen de vangstmogelijkheden als gevolg van

de verschuiving van de gebieden, maar worden ook de in de nieuwe gebieden reeds bestaande historische rechten verminderd of opgeheven en bestaat er een risico op overbevissing in de nieuwe gebieden.

Een Lid-Staat kan niet eenzijdig de aard van de visserijactiviteiten in de in bijlage I bij verordening nr. 170/83 vermelde gebieden wijzigen, daar artikel 100 van de Toetredingsakte uitdrukkelijk voorziet in handhaving van de bestaande rechten. Zelfs wanneer wordt aangenomen, dat gelijkwaardige nieuwe gebieden zouden kunnen worden vastgesteld, zou toch een nieuwe verordening van de Raad vereist zijn geweest tot wijziging van bijlage I, in overeenstemming met de gemeenschappelijke verklaring waarnaar de Commissie verwijst en die is afgelegd toen verordening nr. 170/83 werd vastgesteld. Het beginsel van onveranderlijkheid van de in verordening nr. 170/83 bepaalde geografische gebieden moet worden nageleefd en vermeden moet worden dat duidelijke en nauwgezette bepalingen geleidelijk van hun inhoud worden beroofd, enkel als gevolg van wijzigingen die Lid-Staten zouden kunnen aanbrengen in de afbakening van hun territoriale wateren en aldus in de ligging van de basislijnen die de visgebieden bepalen.

Het verbod van terugwerkende kracht en het rechtszekerheidsbeginsel, zoals geformuleerd in de rechtspraak van het Hof (zie de arresten van 12 oktober 1978, zaak 10/78, Belbouab, Jurispr. 1978, blz. 1915, en 8 oktober 1987, zaak 80/86, Kolpinghuis Nijmegen BV, Jurispr. 1987, blz. 3969; ten aanzien van de visserij het arrest van 10 juli 1980, zaak 32/79, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1980, blz. 2403), moeten in een dergelijke situatie worden toegepast. Wat betreft het in artikel 7 EEG-Verdrag neergelegde beginsel van gelijke behandeling, hebben volgens het arrest van het Hof van 5 mei 1981 (zaak 804/79, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1981, blz. 1045) de vissers van de Gemeenschap, behoudens de vastgestelde uitzonderingen, gelijke toegang tot de visbanken onder de jurisdictie van de Lid-Staten. Uitsluitend de Raad is bevoegd te bepalen, op welke voorwaarden die toegang zal worden verleend, terwijl de Lid-Staten in deze rechtssituatie niet door eenzijdige maatregelen wijziging kunnen aanbrengen. Ten slotte is duidelijk dat het gemeenschapsrecht, primair of afgeleid, in de verhoudingen tussen de Lid-Staten voorrang heeft op de bepalingen van het verdrag inzake de territoriale zee of het verdrag van Londen.

De *regering van het Verenigd Koninkrijk* zet om te beginnen uiteen, dat de onderhavige procedure voortkomt uit een verschil van mening tussen de Commissie en het Verenigd Koninkrijk over de uitlegging van artikel 6, lid 2, en bijlage I van verordening nr. 170/83, dat slechts kan worden beslecht door een uitspraak van het Hof van Justitie. Het meest bevredigende middel waarmee de Commissie dit kan bereiken, is inleiding van de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag. Beklemtoond dient echter te worden, dat de onderhavige zaak in een geest van samenwerking aan het Hof wordt voorgelegd, zoals kan worden afgeleid uit de instructies die het Verenigd Koninkrijk aan de met het toezicht op de visserij belaste ambtenaren heeft gegeven ten einde alle handelingen te vermijden die het conflict zouden kunnen verscherpen of uitbreiden, voordat de juridische kwestie is beslecht.

Het Verenigd Koninkrijk wijst erop, dat de buitenste grenzen van het onder de soevereiniteit en de jurisdictie van de Lid-Staten vallende gedeelte van de zee, waarop het gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector van toepassing is, worden bepaald door verwijzing naar de basislijnen met behulp waarvan de territoriale wateren van de Lid-Staten worden afgebakend. Die

basislijnen moeten worden bepaald door de nationale autoriteiten, volgens de regels van het volkenrecht. Zij zijn daarom niet voor eens en altijd vastgelegd, maar kunnen worden gewijzigd in bepaalde omstandigheden, zoals het verschijnen of het verdwijnen van bij eb droogvallende verheffingen of de uitbreiding van de territoriale zee ten einde bij eb droogvallende verheffingen die voordien buiten de territoriale wateren lagen, hierin op te nemen.

De Commissie geeft toe dat wijzigingen in die basislijnen de toepassing van bepaalde regels van gemeenschapsrecht beïnvloeden. Volgens het Verenigd Koninkrijk kunnen dergelijke wijzigingen ook de plaats beïnvloeden van de zes- tot twaalf-mijlszone waarbinnen de visserijactiviteiten van de schepen van andere Lid-Staten dan de kuststaat worden beschermd.

De onderhavige zaak moet stellig op de grondslag van het gemeenschapsrecht worden beslist. Om twee redenen verwijst het Verenigd Koninkrijk echter naar het volkenrecht. In de eerste plaats moeten de basislijnen, die moeten worden gebruikt voor de afbakening van de zeestroken voor de kusten van de Lid-Staten, worden bepaald overeenkomstig het volkenrecht; in de tweede plaats heeft de onderhavige zaak betrekking op de handhaving, ingevolge het gemeenschapsrecht, van speciale visrechten die hun oorsprong vinden in het volkenrecht.

Wat het eerste punt betreft, definieert artikel 2 van verordening nr. 101/76 het gedeelte van de zee van een Lid-Staat waartoe de vaartuigen van andere Lid-Staten gelijke toegang hebben, als het onder zijn soevereiniteit of jurisdictie vallend gedeelte der zee, dat als zodanig wordt aangeduid door de in iedere Lid-Staat geldende wetten.

Toen de Lid-Staten per 1 januari 1977 in overeenstemming met het volkenrecht hun visserijzones uitbreidden tot 200 mijl uit de Noordzeekust en Noordatlantische kust, stelde Ierland zich op het standpunt, dat de uitbreiding van het in artikel 2 van verordening nr. 101/76 bepaalde gedeelte van de zee alleen gold voor die wateren, die onder de soevereiniteit en de jurisdictie van de Lid-Staten vielen toen die verordening in werking trad. Dit argument is door het Hof verworpen in zijn arrest in zaak 61/77, Commissie/Ierland, reeds aangehaald, met de overweging dat artikel 2 van verordening nr. 101/76 moet worden opgevat als een verwijzing naar het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht in zijn geheel, in de omvang die dat gebied op enig moment heeft. Bijgevolg brengt elke uitbreiding van dat zeegebied automatisch een overeenkomstige uitbreiding van het toepassingsgebied van de verordening mee. Evenzo moet volgens het Verenigd Koninkrijk een aanpassing van de basislijnen automatisch gevolgen hebben voor de buitenste grens van het gebied waarbinnen een aan de kust gelegen Lid-Staat zich op exclusieve visrechten kan beroepen, behoudens de speciale rechten voor de schepen van andere Lid-Staten. Dit is in het bijzonder het geval wanneer dit gebied wordt bepaald door verwijzing naar kustzones van zes of twaalf mijl, in tegenstelling tot de manier waarop het gemeenschapsrecht de bijzondere en vaste zeegebieden bepaalt waarvoor het gemeenschappelijk structuurbeleid geldt, namelijk door verwijzing naar de breedte en de lengte.

De door het Verenigd Koninkrijk gevolgde praktijk ten aanzien van de basislijnen is in

overeenstemming met het volkenrecht en is dit altijd geweest. Deze basislijnen zijn van nature variabel in een aantal gebieden waar zij in sterke mate afhangen van buiten de kust gelegen zandbanken die bij eb droogvallende verheffingen vormen. In het verleden, in het bijzonder sinds 1972, zijn zij herhaalde malen gewijzigd, waardoor de zes- tot twaalf-mijlszone zowel landwaarts als zeewaarts is verschoven. In aansluiting daarop zijn herhaalde malen aantekeningen voor zeelieden, nieuwe kaarten of nieuwe uitgaven van kaarten gepubliceerd.

Bovendien mogen (en in het geval van afkalving van bij eb droogvallende verheffingen moeten) alle zeestaten hun basislijnen aanpassen in overeenstemming met het volkenrecht, met daaruit voortvloeiende aanpassingen van de zes- tot twaalf-mijlszones met het oog op het gemeenschappelijk visserijbeleid. De Lid-Staten volgen die praktijk: sedert 31 januari 1971 hebben Frankrijk, Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland hun basislijnen gewijzigd, waaronder ook in gebieden waar de vissers van andere Lid-Staten zich op bijzondere visrechten kunnen beroepen. België en Ierland hebben hun territoriale zeeën in 1987 respectievelijk 1988 uitgebreid tot twaalf mijl. Het Verenigd Koninkrijk is er niet van op de hoogte gesteld, dat daaruit voortvloeiende wijzigingen in de basislijnen zonder gevolgen zijn gebleven voor de visserij.

Ten aanzien van het tweede punt, namelijk de verhouding tussen het gemeenschapsrecht en het volkenrecht, stelt het Verenigd Koninkrijk dat de soevereiniteit of jurisdictie van een kuststaat over de twaalf-mijlszone voortvloeit uit de in het verdrag van Londen vastgelegde rechtsbevoegdheid inzake de visserij en de uitbreiding van de territoriale zee krachtens het op de gewoonte gebaseerde volkenrecht. Evenzo vinden de bijzondere in artikel 6, lid 2, en bijlage I van verordening nr. 170/83 vastgelegde visrechten hun oorsprong in de in artikel 3 van het verdrag van Londen erkende visserijactiviteiten, die betrekking hadden op de zones tussen zes en twaalf mijl voor de kust, berekend vanaf de basislijnen zoals die op elk gegeven moment ingevolge het volkenrecht bestonden, welke zones als gevolg van veranderingen van de basislijnen dus aan wijzigingen onderhevig waren. Het verband tussen de door het verdrag van Londen vastgestelde regeling en de gemeenschapsregeling wordt door de Franse regering zelf in haar interventie erkend. Bovendien is het niet ongebruikelijk, een gemeenschapshandeling uit te leggen door verwijzing naar een volkenrechtelijke regeling waarvoor zij in de plaats komt (zie het arrest van 23 november 1977, zaak 38/77, Enka, Jurispr. 1977, blz. 2203).

De visserijactiviteiten waarnaar artikel 3 van het verdrag van Londen verwijst, zijn in bilaterale akkoorden tussen de betrokken staten nauwkeuriger bepaald. Daar het bewijs voor de aard en de omvang van die visserijactiviteiten veeleer was gebaseerd op vermoedens dan op uitgebreide documenten, maakten deze akkoorden discussies en onderhandelingen noodzakelijk, een feit waaraan het Verenigd Koninkrijk een zekere betekenis hecht. In alle door het Verenigd Koninkrijk gesloten akkoorden is de plaats van de visrechten bepaald op de grondslag van enerzijds zijlijnen die zijn getrokken vanuit op de aanliggende kust liggende punten en anderzijds kustzones van

zes tot twaalf mijl, die zijn getrokken uit basislijnen die overeenkomstig het volkenrecht kunnen worden aangepast. Deze techniek is niet te onderscheiden van die welke in bijlage I bij verordening nr. 170/83 is gebruikt.

Het Verenigd Koninkrijk beweert niet, dat het verdrag van Londen in enig opzicht afbreuk doet aan de volledige geldigheid en werking van het gemeenschapsrecht. Het heeft alleen maar de rechtsgrondslag verschaft voor de uitoefening door de Lid-Staten van de soevereiniteit of jurisdictie over de ruimte tussen zes en twaalf mijl van hun kusten, evenals voor de uitbreiding van de visserijgrenzen overeenkomstig artikel 100, lid 3, van de Toetredingsakte. Het feit dat het verdrag van Londen en het gemeenschapsrecht zijn gebaseerd op lijnrecht tegenover elkaar staande beginselen ten aanzien van de toegang, belet niet dat beide rechtsstelsels veranderlijke basislijnen gemeen hebben.

Bij de inwerkingtreding van de Toetredingsakte, kon een staat zijn jurisdictie op visserijgebied op twee rechtsgronden uitbreiden tot twaalf mijl: in de eerste plaats door zijn rechten ingevolge artikel 3 van het verdrag van Londen uit te oefenen en in de tweede plaats door zijn territoriale zee uit te breiden. In beide gevallen konden alle kustzones die het gevolg waren van de uitoefening door de Lid-Staten van de bevoegdheden die zij aan het volkenrecht ontleenden, vanaf veranderlijke basislijnen worden bepaald. Daar de artikelen 100 en 101 van de Toetredingsakte waren bedoeld om te worden toegepast in zones die onder de soevereiniteit of jurisdictie van de Lid-Staten vielen, verwezen zij noodzakelijkerwijs naar grenzen die waren getrokken vanuit de basislijnen zoals die op elk gegeven moment bestonden.

Toen artikel 100 Toetredingsakte de Lid-Staten toestond, van het in verordening nr. 2141/70 verankerde beginsel van gelijke toegang af te wijken, mits de bijzondere visrechten waarop de andere Lid-Staten zich op 31 januari 1971 konden beroepen onverlet bleven, was het duidelijk dat werd gedoeld op de bijzondere rechten tussen de zes- en twaalf-mijlszone, berekend vanaf de op elk gegeven moment bestaande basislijnen. Ook is opmerkenswaardig, dat in artikel 100, lid 3, 31 januari 1971 als referentiedatum werd gekozen om de bestaande visserijactiviteiten te bepalen in de gevallen waarin de Lid-Staten die de in het verdrag van Londen vastgelegde twaalf-mijlsregeling niet hadden toegepast (de Bondsrepubliek Duitsland, België, Italië en Nederland), hun visserijgrenzen op twaalf mijl zouden brengen. De vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 2141/70 bestaande situatie, voortvloeiend uit het verdrag van Londen en de dienovereenkomstig gesloten bilaterale akkoorden, is dus gehandhaafd en in het gemeenschapsrecht opgenomen zowel voor de oorspronkelijke zes Lid-Staten als voor de nieuwe Lid-Staten. De Commissie heeft het dus bij het verkeerde eind, wanneer zij stelt dat in de verhoudingen tussen de oorspronkelijke Lid-Staten de situatie op 31 januari 1971 reeds werd beheerst door artikel 2 van verordening nr. 2141/70.

Het is niet zo, dat de onderhandelingen over en de bestendiging van de beschermde visrechten binnen het kader van bijlage I bij verordening nr. 170/83 enige invloed hebben gehad op de bepaling van de basislijnen. Zij hebben alleen maar geresulteerd in een nauwkeuriger bepaling van de zijlijnen, die de grenzen bepalen van de landzones van

waaruit die bijzondere rechten kunnen worden uitgeoefend, en zij zijn dus te beschouwen als een logische voortzetting in communautair verband van de tot dan toe op bilaterale grondslag gesloten akkoorden. Er kan geen sprake zijn van een nieuw begin in de door de Commissie voorgestane zin.

In de considerans van verordening nr. 170/83 is duidelijk sprake van handhaving van de rechtssituatie die voortvloeit uit de Toetredingsakte. Zij geeft aldus een bedoeling te kennen, die onverenigbaar is met de stelling dat bij de bepaling van de zes- en twaalf-mijlszones de invoering van een fundamentele wijziging werd beoogd.

Zo de Raad in bijlage I bij verordening nr. 170/83 die zones anderszins had willen bepalen dan door verwijzing naar de veranderlijke basislijnen aan de landzijde, dan had hij dit niet gedaan door te verwijzen naar basislijnen. De gemeenschapswetgever is ermee vertrouwd, dat in sommige gevallen bijzondere, onveranderlijke zeegebieden moeten worden bepaald en dat het dan passend is om hiertoe lengte- en breedtepunten te gebruiken. Verordening nr. 170/83 zelf geeft een goed voorbeeld, omdat het „Gebied Shetland", waarvoor artikel 7 een door de Commissie beheerd vergunningenstelsel invoert, in bijlage II nauwkeurig wordt bepaald door middel van lengte- en breedtepunten, behalve op twee plaatsen, waar gebruik wordt gemaakt van de twaalfmijlslijn om te zorgen voor eenheid tussen het „Gebied Shetland" en de bijzondere, binnen de twaalf-mijlszone geldende regeling. Dat doel zou niet bereikt worden, indien de verwijzingen naar de twaalf-mijlslijnen in bijlage II niet werden uitgelegd als verwijzingen naar lijnen die worden gemeten vanaf de basislijnen zoals die op elk gegeven moment bestaan. Overigens is het zo dat wanneer er twee twaalf-mijlszones zouden zijn, de ene gebaseerd op vaste basislijnen ter afbakening van het „Gebied Shetland" en de andere op veranderlijke basislijnen ter bescherming van de visserijactiviteiten van de niet-kuststaten, de wetgever een oplossing had moeten vinden voor het probleem van deze twee elkaar overlappende, maar verschillende zones. Verordening nr. 170/83 bevat een dergelijke bepaling echter niet.

Bovendien zou het gebruik van „bevroren" in plaats van veranderlijke basislijnen zo ongebruikelijk zijn geweest, dat mag worden verwacht, dat verordening nr. 170/83 dan een uitdrukkelijke mededeling zou hebben bevat, dat de kustzones en de basislijnen daarvan in een speciale betekenis waren gebruikt, die verschilden van die welke gebruikelijk is in de ruim honderd gevallen waarin de vanaf de „basislijnen" gemeten zes- en twaalf-mijlszones in de gemeenschapswetgeving worden genoemd. Een andere conclusie zou onverenigbaar zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

Het valt moeilijk aan te nemen, dat de Raad twee verschillende twaalf-mijlszones heeft willen instellen, de ene berekend vanaf de op 23 januari 1983 bestaande basislijnen met het oog op de bescherming van de visserijactiviteiten van Lid-Staten die geen kuststaten zijn, de andere gemeten vanaf veranderlijke basislijnen en bedoeld om te worden gebruikt voor andere aspecten van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Deze zones zouden elkaar overlappen maar niet samenvallen, hetgeen aanleiding zou geven tot verwarring voor de rechtssubjecten, administratieve moeilijkheden voor de met het toezicht op de naleving van het gemeenschapsrecht belaste personen en complicaties bij het maken van zeekaarten, die zouden moeten onderscheiden tussen twee twaalf-

mijlszones en de op elk van deze zones toepasselijke wettelijke regelingen zouden moeten aangeven.

Het Belgische koninklijk besluit van 28 januari 1988, waarnaar de Commissie verwijst om aan te tonen dat een situatie waarin twee twaalf-mijlszones naast elkaar bestaan, in de praktijk mogelijk is, is niet relevant. In de eerste plaats werd het vastgesteld nadat de gebeurtenissen die aanleiding gaven tot de onderhavige procedure waren voorgevallen en nadat België zich had aangesloten bij de door de Commissie in de onderhavige procedure verdedigde opvatting. In de tweede plaats heeft het feit dat België de basislijnen van 1983 in aanmerking neemt om de zes- en twaalf-mijlszones te meten, weinig praktisch effect: de Belgische kust is erg kort, nagenoeg recht en vertoont zeer weinig voor de kust liggende bij eb droogvallende verheffingen; die liggen bovendien alle dicht bij de kust, zodat de in de laatste jaren opgetreden wijzigingen van de laagwaterlijn, die overigens zeer gering waren, weinig merkbare invloed op de zes- of twaalf-mijlsgrenzen hebben. De bevoegde Belgische autoriteiten zullen derhalve nauwelijks moeilijkheden ondervinden bij de controle van de twee visserijgrenzen, omdat deze om praktische redenen samenvallen.

De Commissie erkent dat de twaalf-mijlszone waarnaar in verordening nr. 3094/86 wordt verwezen, moet worden gemeten vanuit veranderlijke basislijnen, maar verwerpt die opvatting in het kader van verordening nr. 170/83. Volgens het Verenigd Koninkrijk is de meest overtuigende verklaring, dat er slechts één twaalf-mijlszone is. Dit blijkt ook uit de considerans van verordening nr. 3094/86, die onder meer verwijst naar verordening nr. 170/83 en expliciet de twaalf-mijlszone noemt.

Het Verenigd Koninkrijk beklemtoont, dat een wijziging van de basislijnen niet als een eenzijdige actie kan worden beschouwd. De enige basislijnen die kunnen worden toegepast zijn die welke worden bepaald door het volkenrecht en de Commissie zelf erkent dat in ander verband moet worden verwezen naar veranderlijke basislijnen.

De stelling van de Franse regering, dat de praktijk van het Verenigd Koninkrijk om in het kader van verordening nr. 170/83 naar veranderlijke basislijnen te verwijzen, in strijd is met het verbod van terugwerkende kracht en het rechtszekerheidsbeginsel, moet worden afgewezen. Het Verenigd Koninkrijk brengt de relevante zes- en twaalf-mijlszones regelmatig en nauwgezet in kaart en publiceert kaarten ten behoeve van vissers. Er is geen sprake van onzekerheid of terugwerkende kracht wanneer op evenwichtige wijze, te goeder trouw en gedurende vele jaren objectieve criteria worden toegepast bij de bepaling van de kustzones.

Het argument van de Commissie volgens hetwelk het standpunt van het Verenigd Koninkrijk betekent, dat de visserijactiviteiten die op 31 januari 1971 bestonden en tussen de oude en nieuwe twaalf-mijlsgrenzen worden voortgezet, verdwijnen zonder dat zij door artikel 100, lid 3, van de Toetredingsakte worden beschermd, doet enige moeilijkheden ontstaan. Maar het, kennelijk door de Commissie aanvaarde feit, dat artikel 100, lid 3, niet van toepassing is wanneer de Lid-Staat zijn basislijnen wijzigt overeenkomstig het volkenrecht, betekent alleen maar, dat de gemeenschapswetgever ervan is uitgegaan, dat deze problemen te zijner tijd door andere middelen konden worden opgelost. Derhalve is de vraag of

artikel 100, lid 3, al dan niet van toepassing is op de situatie die het gevolg is van de uitvaardiging van de Territorial Sea Act van 1987, irrelevant voor de uitlegging van verordening nr. 170/83.

Voorts hebben veranderlijke basislijnen niet de door de Commissie gestelde discriminerende werking. Er is geen sprake van discriminatie op grond van nationaliteit noch van enige inherente discriminerende werking, maar uitsluitend van verschillende behandeling van verschillende situaties op grond van objectieve criteria, die in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht: zo wordt gekeken of vissers opereren vanuit in het geografische kustgebied gelegen havens of zich kunnen beroepen op bijzondere visrechten.

Concluderend herhaalt het Verenigd Koninkrijk, dat er geen sprake is geweest van schending van het gemeenschapsrecht. Eventuele moeilijkheden die zijn gerezen voor vissers van andere Lid-Staten, vinden hun oorzaak in de bij de Toetredingsakte en verordening nr. 170/83 ingevoerde regeling. De hieruit voortvloeiende aanspraken berusten eerder op belangen dan op rechten. Maar van het Hof van Justitie kan niet worden verlangd, dat het steeds ingewikkelde regelingen betreffende een gehele economische sector aanpast wanneer een bepaalde groep beweert een nadeel te hebben ondervonden.

G. F. Mancini
rechter-rapporteur