tanten van het vaartuig onderdanen van die Lid-Staat of vennootschappen naar het recht van deze Lid-Staat zijn en dat in dit laatste geval ten minste 75% van de aandelen in eigendom toebehoren aan onderdanen van die Lid-Staat of aan vennootschappen die aan dezelfde voorwaarden voldoen, en dat 75% van de bestuurders onderdaan van die Lid-Staat zijn.

Aangezien het gemeenschappelijk visserijbeleid, ook al omvat het een stelsel van nationale vangstquota, niet op de nationaliteit van personen is gebaseerd, kan het geen rechtvaardiging vormen om op het gebied van de registratie van vissersvaartuigen af te wijken van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-246/89 *

I — De betrokken nationale wetgeving en de precontentieuze procedure

a) *De tot 30 november 1988 geldende wetgeving inzake de registratie van vissersvaartuigen*

1. Krachtens de Merchant Shipping Act 1894 konden vissersvaartuigen en andere schepen slechts als Britse vaartuigen worden geregistreerd, indien zij volledig in eigendom toebehoorden aan Britse onderdanen of aan vennootschappen naar Brits recht die hun centrum van werkzaamheid in het Britse Rijk hadden. Onderdanen van andere staten konden dergelijke vennootschappen oprichten. Afgezien van enkele wijzigingen, die voor het onderhavige geval niet relevant zijn, geldt deze regeling nog steeds voor koopvaardijschepen.

b) *De sedert 1 december 1988 geldende wetgeving inzake de registratie van vissersvaartuigen*

2. De wettelijke regeling betreffende de registratie van Britse vissersvaartuigen werd gewijzigd bij deel II van de Merchant Shipping Act 1988 (hierna: „de wet van 1988") en de Merchant Shipping (Registration of Fishing Vessels) Regulations 1988 (S. I. 1988, nr. 1926). Vaststaat, dat het Verenigd Koninkrijk met de wijziging van de eerdere wetgeving een einde wenste te maken aan de praktijk die bekend staat als „quota hopping", waarbij volgens het Verenigd Koninkrijk zijn vangstquota worden „geplunderd" door vissersvaartuigen die de Britse vlag voeren doch geen wezenlijke band met het Verenigd Koninkrijk hebben.

* Procestaal: Engels.

3. Bij artikel 13 van de wet van 1988 is een nieuw register ingevoerd voor alle Britse vissersvaartuigen, met inbegrip van die welke voordien onder de Merchant Shipping Act 1894 in het oude register waren geregistreerd. In het nieuwe register mogen evenwel alleen vissersvaartuigen worden ingeschreven die aan de vereisten van Section 14 van de wet van 1988 voldoen.

4. Section 14 (1) en (2), luidt als volgt:

„1) Onverminderd het bepaalde sub (3) en (4) kan een vissersvaartuig slechts in het register worden ingeschreven indien:

a) het vaartuig in Brits eigendom is;

b) het vaartuig wordt beheerd, en zijn exploitatie wordt bestuurd en gecontroleerd vanuit het Verenigd Koninkrijk; en

c) de bevrachter, beheerder of exploitant van het vaartuig een bevoegde persoon of vennootschap is.

2) Krachtens Section 14 (1), (a), is een vissersvaartuig in Brits eigendom, indien:

a) de ‚legal title' met betrekking tot het vaartuig volledig wordt gehouden door een of meer bevoegde personen of vennootschappen; en indien

b) de beneficiaire eigendom („beneficial ownership') van het vaartuig

i) ten minste ten belope van het toepasselijke percentage van de eigendomsrechten op het vaartuig aan een of meer bevoegde personen toebehoort, of

ii) geheel aan een of meer bevoegde vennootschappen toebehoort, of

iii) aan een of meer bevoegde vennootschappen en, ten minste ten belope van het toepasselijke percentage van de overige eigendomsrechten op het vaartuig, aan een of meer bevoegde personen toebehoort."

5. Section 14 (7) bepaalt:

„7. In deze Section wordt onder ‚bevoegde vennootschap' verstaan, een vennootschap die voldoet aan de volgende voorwaarden:

a) zij is een vennootschap naar Brits recht, die haar centrum van werkzaamheid (principal place of business) in het Verenigd Koninkrijk heeft;

b) ten minste het toepasselijke percentage van haar aandelen (in hun totaliteit beschouwd) en van elke categorie van aandelen behoort ‚legally' zowel als ‚beneficially' in eigendom toe aan een of meer bevoegde personen of vennootschappen;

c) ten minste het toepasselijke percentage van de bestuurders bestaat uit bevoegde personen;

wordt onder ‚bevoegde persoon' verstaan:

a) een Brits onderdaan die metterwoon in het Verenigd Koninkrijk is gevestigd, of

b) een lokale instantie in het Verenigd Koninkrijk, en

wordt onder het ‚toepasselijke percentage' verstaan: 75% of zoveel meer (tot 100%) als voorshands kan worden voorgeschreven."

6. De wet van 1988 en de Merchant Shipping Regulations 1988 zijn op 1 december 1988 in werking getreden. Ingevolge Section 13 (3)(b) en Section 58 van de wet van 1988, juncto Section 66 van de Regulations 1988, werd de geldigheidsduur van de inschrijvingen uit hoofde van de eerdere wet evenwel bij wijze van overgangsregeling verlengd tot 31 maart 1989.

c) *De precontentieuze procedure*

7. Van oordeel dat de nationaliteitsvereisten in Sections 13 en 14 van de wet van 1988 in strijd zijn met de artikelen 7, 52 en 221 EEG-Verdrag, verzocht de Commissie het Verenigd Koninkrijk bij brief van 16 maart 1989, binnen een maand na ontvangst van genoemde brief overeenkomstig artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag zijn opmerkingen in te dienen. Voorts verzocht de Commissie het Verenigd Koninkrijk, de toepassing van de wet van 1988 en met name de gevolgen van de invoering van het nieuwe register voor vissersvaartuigen, op te schorten totdat overeenkomstig het gemeenschapsrecht een oplossing voor het probleem was gevonden.

8. Het Verenigd Koninkrijk antwoordde bij brief van 21 april 1989, waarin zij het standpunt van de Commissie betwistte en weigerde de toepassing van de betrokken wetsbepalingen op te schorten.

9. Op 29 mei 1989 bracht de Commissie een met redenen omkleed advies uit, waarin zij het Verenigd Koninkrijk verzocht, de nodige maatregelen te treffen om binnen een termijn van drie weken na de betekening van het advies de verweten inbreuk te beëindigen.

10. Het Verenigd Koninkrijk antwoordde bij brief van 19 juni 1989, waarin het zich wederom verzette tegen het standpunt van de Commissie.

11. Onder die omstandigheden heeft de Commissie het onderhavige beroep wegens niet-nakoming ingesteld.

II — De schriftelijke procedure en de conclusies van partijen

12. Het verzoekschrift van de Commissie is op 4 augustus 1989 ter griffie van het Hof ingeschreven.

13. Bij afzonderlijke akte, eveneens op 4 augustus 1989 ter griffie van het Hof neergelegd, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 186 EEG-Verdrag en artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering een verzoek ingediend, ertoe strekkende, zoals ter terechtzitting gepreciseerd, dat het Verenigd Koninkrijk wordt gelast, de toepassing van de nationaliteitsvereisten in Section 14 (1) (a) en (c) van de wet van 1988, juncto Section 14 (2) en (7), op te schorten ten aanzien van de onderdanen van andere Lid-Staten en van de vissersvaartuigen die tot en met 31 maart 1989 onder Britse vlag en met een Britse visvergunning de visserij uitoefenden. Bij beschikking van 10 oktober 1989 wees de president van het Hof dit verzoek toe. Ter uitvoering van die beschikking en hangende het arrest in de hoofdzaak, stelde het Verenigd Koninkrijk een Order vast, waarbij Section 14 van de wet van 1988 per 2 november 1989 werd gewijzigd.

14. Bij twee beschikkingen, beide van 4 oktober 1989, heeft het Hof enerzijds het Koninkrijk Spanje toegestaan te interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie, en anderzijds Ierland toegestaan te interveniëren aan de zijde van het Verenigd Koninkrijk.

15. De schriftelijke procedure heeft een normaal verloop gehad. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

16. De *Commissie*, verzoekster, concludeert dat het den Hove behage:

— vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk, door de in de Sections 13 en 14 van de Merchant Shipping Act 1988 vervatte nationaliteitsvereisten te stellen, inbreuk heeft gemaakt op de artikelen 7, 52 en 221 EEG-Verdrag;

— het Verenigd Koninkrijk te verwijzen in de kosten van de procedure.

17. Het *Koninkrijk Spanje*, interveniënt, concludeert dat het den Hove behage:

— de niet-nakoming van het Verenigd Koninkrijk vast te stellen;

— het Verenigd Koninkrijk te verwijzen in de kosten van de procedure, met inbegrip van de kosten veroorzaakt door de interventie van het Koninkrijk Spanje.

18. Het *Verenigd Koninkrijk*, verweerder, concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep van de Commissie te verwerpen;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

19. *Ierland*, interveniënt, concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep te verwerpen;

— de Commissie te verwijzen in de kosten van de procedure, met inbegrip van de kosten veroorzaakt door de interventie van Ierland.

III — Middelen en argumenten van partijen

20. De *Commissie* is van mening, dat de in de wet van 1988 gestelde vereisten inzake de nationaliteit van de eigenaars en exploitanten van Britse vissersvaartuigen en betreffende de nationaliteit van de aandeelhouders en bestuurders van vennootschappen die dergelijke vaartuigen in eigendom hebben, bevrachten of exploiteren, een discriminatie op grond van nationaliteit opleveren. Zij zijn dan ook verboden op grond van de algemene regel van artikel 7, alsmede op grond van de specifiekere bepalingen van de artikelen 52 en 221 EEG-Verdrag.

21. Wat artikel 52 betreft, de weigering om vaartuigen die eigendom zijn van of worden bevracht, beheerd of geëxploiteerd door onderdanen van andere Lid-Staten, ongeacht of het om natuurlijke of rechtspersonen gaat, als Britse vissersvaartuigen te registreren, berooft de betrokkenen van het recht om zich in het Verenigd Koninkrijk te vestigen ten einde aldaar de visserij uit te oefenen onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van het Verenigd Koninkrijk. Bovendien worden aandeelhouders en bestuurders van vennootschappen door de op hen toepasselijke nationaliteitsvereisten beroofd van het recht om in het Verenigd Koninkrijk vennootschappen in de sector zeevisserij op te richten en te besturen. Ten slotte beperkt het nationaliteitsvereiste ook de mogelijkheid voor vennootschappen van andere Lid-Staten om vanuit het Verenigd Koninkrijk de zeevisserij uit te oefenen door middel van agentschappen, filialen of dochterondernemingen, in de zin van artikel 58.

22. Wat artikel 221 EEG-Verdrag aangaat, leiden de Britse bepalingen betreffende de controle van bevoegde vennootschappen tot een discriminatie ten nadele van de onderdanen van andere Lid-Staten die aandelen wensen te kopen in vennootschappen die eigenaar zijn van Britse vaartuigen of die Britse vissersvaartuigen bevrachten, beheren of exploiteren.

23. De algemene en specifieke verboden van discriminatie op grond van nationaliteit zijn ten volle van toepassing op de visserijsector en op de handel in visserijprodukten, daar de betrokken verdragsbepalingen geen afwijking van dit fundamentele beginsel voorzien.

24. Vervolgens reageert de Commissie op een aantal door het Verenigd Koninkrijk in de loop van de precontentieuze procedure aangevoerde argumenten. Aangezien deze argumenten in het verweerschrift van het Verenigd Koninkrijk zijn opgenomen, wordt het standpunt van de Commissie dienaangaande hierna weergegeven, na de beschrijving van de door het Verenigd Koninkrijk aangevoerde argumenten.

25. In zijn verweerschrift begint de *Britse regering* met een beschrijving van de historische achtergrond van het gemeenschappelijk visserijbeleid en geeft zij een overzicht van de maatregelen die het Verenigd Koninkrijk sedert 1983 heeft genomen in verband met het probleem van de registratie van Spaanse vissersvaartuigen in het Britse register. Zij stelt, dat de British Fishing Boats Act 1983 en de British Fishing Boats Order 1983, krachtens welke ten minste 75% van de bemanning van een Brits vissersvaartuig de Britse nationaliteit of de nationaliteit van een andere Lid-Staat moest hebben, enkel van toepassing was op vaartuigen die in de

Britse visserijzone visten, omdat de handhaving van die wetgeving buiten de Britse jurisdictie moeilijkheden opleverde. Bij brief van 1 maart 1983 stelde de Britse regering de Commissie op de hoogte van het probleem, veroorzaakt door de registratie van Spaanse vaartuigen, en van haar voornemens dienaangaande, en verzocht zij de Commissie om maatregelen die dat probleem zouden kunnen oplossen. Op 1 maart 1984 herhaalde zij dit verzoek, doch de Commissie reageerde niet. De Britse regering deelde de Commissie mee, welke maatregelen zij vanaf 1 januari 1986 zou gaan toepassen met betrekking tot visvergunningen (deze maatregelen zijn aan de orde in de arresten van 14 december 1989, in de zaken C-3/87, Agegate, en C-216/87, Jaderow, Jurispr. 1989, blz. I-4459, resp. 4509). Gelet op het feit dat de Commissie bleef stilzitten en wegens de in 1986, 1987 en 1988 door aan Spaanse belangen toebehorende vaartuigen aan de Britse visserij toegebrachte schade heeft het Verenigd Koninkrijk uiteindelijk de wet van 1988 vastgesteld.

26. Met betrekking tot dit laatste punt betoogt het Verenigd Koninkrijk, dat de overschrijding van bepaalde Britse quota (bij voorbeeld die voor heek en scharretong) tijdens de periode 1985 tot en met 1988 geheel of ten dele aan de „Engels-Spaanse" vaartuigen is toe te schrijven, alsmede aan de moeilijkheden om de activiteiten van die vaartuigen in het oog te houden en te controleren. De in Spanje geregistreerde aanlandingen van die vaartuigen tijdens genoemde periode maakten een hoog percentage van de aan het Verenigd Koninkrijk toegewezen quota in de betrokken ICES (International Council for the Exploration of the Sea)zones uit (43 tot 81% van het Britse quotum voor heek en 25 tot 61% van dat voor scharretong). Vooral de kwetsbare gebieden zuidwest Engeland en zuidwest Wales hadden schade geleden ten gevolge van de activiteiten van de betrokken vaartuigen. Voorts zijn sedert de inwerkingtreding van de wet van 1988 de beperkingen (maandelijkse beperkingen, aanwijzing van „bestanden onder druk", sluitingen van de visserij, enz.) die het beheer van quota betroffen, die tevoren hadden geleden onder de activiteiten van de „Engels-Spaanse" vaartuigen, versoepeld en in sommige gevallen zelfs volledig opgeheven.

27. Met betrekking tot de juridische kant van de zaak betoogt de Britse regering: a) dat het EEG-Verdrag niet aldus mag worden uitgelegd, dat het de Lid-Staten hun volkenrechtelijke bevoegdheid ontneemt om de nationaliteit van hun vaartuigen te bepalen en daarbij gebruik te maken van het criterium van de nationaliteit van de eigenaar; en b) dat de bepalingen van de wet van 1988 in ieder geval gerechtvaardigd zijn uit hoofde van het gemeenschappelijk visserijbeleid, inclusief inzonderheid het quotastelsel en de noodzaak de doeltreffendheid van dat stelsel te garanderen. Tot staving van die stelling voert de Britse regering de volgende argumenten aan.

28. Het verlenen van de nationaliteit aan een vaartuig is een internationale aangelegenheid die het kader van de Gemeenschap overstijgt. Het verlenen van de vlag heeft vele juridische consequenties (bepaling van het toepasselijke recht met name op het gebied van de burgerlijke of de strafrechtelijke aansprakelijkheid, de veiligheid, de visserij, de werkgelegenheid en de sociale zekerheid) en brengt zware verplichtingen voor de betrokken staat mee (controle op administratief, technisch en sociaal gebied).

29. Volgens het volkenrecht dient elke staat de voorwaarden vast te stellen waaronder hij zijn nationaliteit aan een vaartuig verleent, mits er een wezenlijke band tussen de vlaggestaat en het vaartuig bestaat. In dat verband verwijst de Britse regering naar artikel 5, lid 1, van het verdrag van Genève

inzake de volle zee (hierna: „het verdrag van 1958"), dat luidt als volgt:

„Iedere staat stelt de voorwaarden vast voor het verlenen van zijn nationaliteit aan schepen, voor de registratie van schepen op zijn grondgebied en voor het recht zijn vlag te voeren. Schepen hebben de nationaliteit van de staat wiens vlag zij het recht hebben te voeren. Er moet een wezenlijke band bestaan tussen de staat en het schip; in het bijzonder dient de staat op administratief, technisch en sociaal gebied zijn rechtsmacht en toezicht op doeltreffende wijze uit te oefenen."

30. Deze bepaling behoort tot de internationale openbare orde en is van toepassing op alle op zee varende schepen. Een soortgelijke bepaling (artikel 91, lid 1) komt voor in het verdrag van de Verenigde Naties betreffende het recht van de zee van 1982 (hierna: „het verdrag van 1982").

31. De term „wezenlijke band" in artikel 5, lid 1, van het verdrag van 1958 is geïnspireerd door het arrest van het Internationaal Gerechtshof in de zaak Nottebohm (ICJ Reports, 1955, blz. 4). In die zaak oordeelde het Internationaal Gerechtshof, dat Liechtenstein een Duits onderdaan, die door naturalisatie op geldige wijze de Liechtensteinse nationaliteit had verkregen, nadat hij gedurende een zeer korte periode in Liechtenstein had gewoond, niet mocht beschermen tegen Guatemala, waar hij vele jaren had geleefd.

32. Zowel in het volkenrecht als in de statenpraktijk wordt voorts de nationaliteit van de eigenaar van het vaartuig als het belangrijkste criterium aanvaard bij de beoordeling van de vraag, of de noodzakelijke band tussen vlaggestaat en vaartuig bestaat. Dit blijkt uit het commentaar van de International Law Commission betreffende de tekst die later artikel 5 van het verdrag van 1958 is geworden, alsmede uit artikel 8 van de in 1986 te Genève ondertekende, doch nog niet in werking getreden „United Nations Convention on Conditions for Registration of Ships" (hierna „verdrag van 1986"), krachtens hetwelk de verdragsluitende staten zich ertoe verbinden „appropriate provisions for participation by that State or its nationals as owners of ships flying its flag or in the ownership of such ships and for the level of that participation" vast te stellen. De nationaliteit van de eigenaar is het criterium dat door alle Lid-Staten van de Gemeenschap wordt toegepast.

33. De Britse regering merkt op, dat indien de vlag niet in overeenstemming met het volkenrecht is verleend, derde landen mogen weigeren het vaartuig te erkennen als hebbende de nationaliteit van het land waarvan het de vlag voert [zij verwijst daarbij naar de „separate opinion" van rechter Jessup in de zaak Barcelona Traction, Light and Power Company Limited (ICJ Reports, 1970, blz. 3, blz. 189).

34. Onder die omstandigheden kan het gemeenschapsrecht de Lid-Staten niet hun bevoegdheid ontnemen om de voorwaarden voor het voeren van hun vlag vast te stellen.

35. Het Hof van Justitie heeft dat beginsel erkend in zijn arrest van 19 januari 1988 (zaak 223/86, Pesca Valentia, Jurispr. 1988, blz. 83, r. o. 13). In zijn conclusie in de zaak Jaderow (zaak C-216/87, Jurispr. 1989, blz. 4509, punt 7 van de conclusie) verdedigde advocaat-generaal Mischo dezelfde opvatting. Deze gedachte is ook terug te vinden in de derde over-

weging van de considerans van 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), naar luid waarvan visserijbedrijven in de Gemeenschap „onder bepaalde, nauwkeurig vastgestelde voorwaarden ten aanzien van het voeren van de vlag of de registratie van de schepen", in het gedeelte van de zee dat onder de soevereiniteit of de jurisdictie van de Lid-Staten valt, dezelfde rechten ten aanzien van de toegang van de visgronden en de bevissing daarvan moeten hebben.

36. De artikelen 7, 52 en 221 EEG-Verdrag mogen niet aldus worden uitgelegd, dat zij ipso facto het belangrijkste criterium dat in het volkenrecht en door alle Lid-Staten ter zake van het verlenen van de vlag wordt toegepast, terzijde schuiven. Dienaangaande voert zij de volgende argumenten aan:

a) het discriminatieverbod onderstelt het bestaan van het begrip nationaliteit; artikel 7 belet evenwel niet, dat een Lid-Staat beslist wie aan de voorwaarden voldoet om zijn onderdaan te zijn of welke vaartuigen zijn vlag mogen voeren;

b) de talrijke interne en internationale gevolgen van het verlenen van de vlag onderscheiden deze situatie van een gewone „vestiging"; bijgevolg kan er geen sprake zijn van schending van de artikelen 52 en 221 EEG-Verdrag;

c) er is nog een bijkomende reden, waarom artikel 52 niet geschonden is: het criterium van de nationaliteit van de eigenaar belet onderdanen van de andere Lid-Staten niet, zich in het Verenigd Koninkrijk te vestigen en aldaar vissersvaartuigen te exploiteren; het belet enkel, dat zij dat onder Britse vlag doen;

d) indien de Lid-Staten verplicht zijn, af te wijken van het universeel erkende criterium van de nationaliteit van de eigenaar, dan zou het gemeenschapsrecht in strijd met het volkenrecht zijn, hetgeen moet worden vermeden; het is daarentegen een algemeen beginsel, dat het EEG-Verdrag moet worden uitgelegd op een wijze die verenigbaar is met het volkenrecht;

e) elke Lid-Staat die een nationaliteitsvereiste vaststelt dat in overeenstemming is met het volkenrecht, zou in strijd met het gemeenschapsrecht handelen, en zulks kennelijk sedert het einde van de overgangsperioden die in het EEG-Verdrag en in de Toetredingsakte zijn voorzien; ook dit conflict moet worden vermeden;

f) indien het thans algemeen gebruikte criterium van de nationaliteit van de eigenaar wordt verboden, is het onduidelijk welk criterium de Lid-Staten in plaats daarvan zouden moeten gebruiken.

37. Ten slotte merkt de Britse regering op, dat de problemen in verband met de vlag kunnen worden opgelost door harmonisatie van de wetgevingen en door internationale overeenkomsten, of zelfs door de invoering van een communautaire vlag, in plaats van door zonder meer de artikelen 7, 52 en 221 EEG-Verdrag toe te passen.

38. Voorts stelt de Britse regering, dat indien — anders dan zij denkt — de artikelen 7, 52 en 221 EEG-Verdrag van toepassing kunnen zijn op het verlenen van de vlag, de bepalingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid en met name het quotastelsel een afwijking van die artikelen vormen en dat de wet van 1988 door die afwijking

wordt gedekt. In dat verband voert zij de volgende argumenten aan.

39. Het stelsel van nationale vangstquota brengt onvermijdelijk mee, dat enigszins wordt afgeweken van het vrije verkeer tussen Lid-Staten en de gelijke toegang tot de visbestanden. Krachtens verordening (EEG) nr. 2057/82 van de Raad houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de activiteiten van vissersvaartuigen (PB 1982, L 220, blz. 1), die is gecodificeerd bij verordening (EEG) nr. 2241/87, zoals nadien gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3483/88 van de Raad, worden onder een quotum vallende visvangsten aangerekend op het quotum van de Lid-Staat waarvan het vaartuig de vlag voert. Indien in een bepaalde Lid-Staat geregistreerde vaartuigen zonder meer kunnen overstappen naar de vlag van een andere Lid-Staat, en op die manier toegang kunnen krijgen tot de quota van die Lid-Staat, komt het doel van het quotastelsel, namelijk een billijke verdeling van de beschikbare visbestanden tussen de Lid-Staten ten behoeve van de gebieden die afhankelijk zijn van de visserij, en de aanverwante industrieën in het gedrang. In tegenstelling tot de meeste andere economische activiteiten vindt de visserij plaats op zee, buiten het grondgebied van een Lid-Staat, en kan het vissersvaartuig vrij, naar believen van het ene gebied naar het andere trekken. Het feit dat een vaartuig in een bepaalde Lid-Staat is geregistreerd, waarborgt niet noodzakelijkerwijs, dat dat vaartuig in feite een echte economische band met de visserijgemeenschap van die Lid-Staat heeft.

40. Ten tijde van de vaststelling van verordeningen nr. 2057/82 en 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) pasten alle Lid-Staten bij de registratie van vaartuigen nationaliteitsvereisten toe, die vergelijkbaar waren met die van de wet van 1988. Het is ondenkbaar, dat de Lid-Staten na jaren onderhandelen een gemeenschappelijk visserijbeleid zouden zijn overeengekomen, dat gebaseerd is op registratieregels die zelf in strijd met het gemeenschapsrecht zijn. Men kan bezwaarlijk aannemen dat de Lid-Staten tot een akkoord zouden zijn gekomen, indien zij hadden geweten dat de basis van het quotastelsel kon worden omzeild. Voorts erkende het Hof in het reeds aangehaalde arrest Pesca Valentia, dat de Lid-Staten bevoegd zijn om wettelijke regelingen inzake het verlenen van hun vlag vast te stellen.

41. In zijn conclusie in zaak C-3/87 (Agegate) erkende advocaat-generaal Mischo, dat het quotastelsel zelf een afwijking van bepaalde regels van gemeenschapsrecht vormt, en met name van het beginsel van de vrije toegang (zie punten 73 tot en met 83 van de conclusie).

42. Het tegenargument dat is aangevoerd door de Commissie, houdt geen steek. Om te beginnen is het niet correct, het quotastelsel als afgeleid recht te beschouwen, dat als zodanig niet van het Verdrag kan afwijken. Verordening nr. 170/83, waarbij het quotastelsel is ingevoerd, wijzigt artikel 100 van de Toetredingsakte van 1972 en vormt een belangrijk onderdeel van de Toetredingsakte van 1985.

43. Voorts blijkt uit het arrest van 29 november 1978 (zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jurispr. 1978, blz. 2347), dat wanneer de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dienen te worden verwezenlijkt, de in het Verdrag geformuleerde doelstellingen op landbouwgebied voorrang hebben boven de andere bepalingen.

44. In ieder geval erkende het Hof in het arrest van 20 april 1978 (gevoegde zaken 80/77 en 81/77, Ramel, Jurispr. 1978, blz. 927) uitdrukkelijk de mogelijkheid van afwijkingen van of uitzonderingen op het Verdrag, indien deze formeel of bij noodzakelijke implicatie daaruit voortvloeien. 's Hofs rechtspraak duldt dergelijke afwijkingen (zie bij voorbeeld de arresten van 14 juli 1976, gevoegde zaken 3/76, 4/76 en 6/76, Kramer, Jurispr. 1976, blz. 1279; 4 december 1986, zaak 205/84, Commissie/Duitsland — betreffende verzekeringen —, Jurispr. 1986, blz. 3755; 2 februari 1988, zaak 61/86, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 431, en 27 september 1988, zaak 51/87, Commissie/Raad, Jurispr. 1988, blz. 5459).

45. In haar mededeling van 19 juli 1989 inzake een communautair kader voor de toegang tot de vangstquota (PB 1989, L 224, blz. 3) heeft de Commissie haar standpunt op dit gebied gewijzigd. In punt 2.6 van de mededeling stelt de Commissie: „De huidige en de voorzienbare situatie in de Gemeenschap op het gebied van de visbestanden en het huidige niveau van de herstructurering van de vissersvloten laten het niet toe de bedrijven in hun handelen onmiddellijk vrij te laten."

46. Het rapport van het Europees Parlement „Blauw Europa" (doc. A 2-319/88) gaat in dezelfde richting: „Volledige vrijheid van vestiging in de sector visserij zou tot een ernstige economische, sociale en politieke crisis in de maritieme regio's leiden."

47. De wet van 1988 heeft juist ten doel, te verzekeren dat de aan het Verenigd Koninkrijk toegewezen vangstquota daadwerkelijk ten goede komen aan hen voor wie zij zijn bestemd. In de visserijsector zijn eigendom en visserij duidelijk met elkaar verbonden. Er is dus niet noodzakelijkerwijs een tweedeling tussen „de eigenaars" enerzijds, en „de vissers" anderzijds. Bovendien kan gevoeglijk worden aangenomen dat de eigenaars van vissersvaartuigen behoren tot de visserijgemeenschap die het gemeenschappelijk visserijbeleid beoogt te steunen.

48. In het arrest van 16 juni 1987 (zaak 46/86, Romkes, Jurispr. 1987, blz. 2671) oordeelde het Hof, dat artikel 7 niet in de weg staat aan een stelsel van nationale quota. Daaruit volgt, dat de voorwaarden die zijn ingevoerd bij de wet van 1988 — waarvan het enige doel en gevolg de ondersteuning van het gemeenschappelijk visserijbeleid is —, evenmin discriminerend zijn.

49. Ten slotte betoogt de Britse regering, dat indien iedere onderdaan van een Lid-Staat zich in een ander Lid-Staat zou kunnen vestigen en zonder meer dezelfde vangstrechten zou kunnen uitoefenen als de onderdanen van laatstgenoemde Lid-Staat, niet alleen het quotastelsel op de helling zou komen te staan; dat zou ook gebeuren met de regeling die geldt voor plaatselijke gemeenschappen die bijzonder afhankelijk zijn van de visserij en de aanverwante industrieën, bedoeld in bijlage VII bij de resolutie van 's-Gravenhage van 1976 („de preferenties van 's-Gravenhage"), de voorbehouden kustzone, de zorgvuldig afgewogen visserijmechanismen van de artikelen 156 tot en met 166 en 346 tot en met 353 van de Toetredingsakte van 1985 en de inspanning van de andere Lid-Staten met betrekking tot de herstructurering van hun vissersvloten overeenkomstig de meerjarige programma's van de Gemeenschap.

50. De *Commissie* merkt om te beginnen op, dat in 1983, toen Spanje nog geen lid van de Gemeenschap was, het Verenigd Koninkrijk geen passende maatregelen heeft getroffen om „Engels-Spaanse" vaartuigen van zijn vissersvloot uit te sluiten, kennelijk omdat deze vaartuigen vooral in zones ten westen van Ierland visten en voornamelijk op soorten zoals heek, waarvoor in Spanje een veel betere markt bestond dan in het Verenigd Koninkrijk. Voorts blijkt, dat de traditionele Britse vissersvloot tevoren die bestanden niet had bevist en destijds nog niet in staat was om ze ten volle te exploiteren. Onder die omstandigheden verkeert het Verenigd Koninkrijk nauwelijks in een positie om de Commissie te kritiseren.

51. Naar aanleiding van de ernstige problemen, veroorzaakt door de werking van het quotastelsel, en met name door de zogenaamde „quota hopping", heeft de Commissie de Raad maatregelen voorgesteld ter zake van de controle op de vangsten, welke hebben geleid tot de vaststelling van verordening nr. 3483/88 van 7 november 1988 (PB 1988, L 306, blz. 2). Voorts heeft de Commissie in haar mededeling van 19 juli 1989 inzake een communautair kader voor de toegang tot de vangstquota (reeds aangehaald), een aantal maatregelen genoemd die de Lid-Staten rechtmatig mogen nemen met betrekking tot het quotastelsel.

52. De overbevissing van bepaalde Britse quota ten gevolge van de activiteiten van de „Engels-Spaanse" vaartuigen wijst op de ontoereikendheid van het toezicht op en de controle van die vaartuigen door de verantwoordelijke autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk. Verordening nr. 2241/87 (PB 1987, L 207, blz. 1), zoals gewijzigd bij voormelde verordening nr. 3483/88, voorziet dienaangaande in adequate controlemiddelen. Bij ernstige schendingen van de regels betreffende het quotabeheer belet het gemeenschapsrecht overigens niet, dat de betrokken vaartuigen hun registratie of hun vlag verliezen. Ook dient het Verenigd Koninkrijk bij de verdeling van de Britse quota over de Britse vaartuigen ten volle rekening te houden met de bijzondere noden van de gebieden in zuidwest Engeland en zuidwest Wales. Ten slotte heeft de beëindiging van de activiteit van de „Engels-Spaanse" vaartuigen na de inwerkingtreding van de wet van 1988 in sommige van de betrokken gebieden niet tot gevolg gehad, dat meer werd gevangen door „echte" Britse vaartuigen. Bovendien ziet het er naar uit dat, althans wat sommige bestanden betreft, nog steeds onder de Britse quota — en door „echte" Britse vaartuigen — gevangen vis in Spanje aan land wordt gebracht, zulks wegens de hoge prijzen op de Spaanse markt.

53. Bij de huidige stand van zaken staat het weliswaar aan de betrokken Lid-Staat, te bepalen, of een vaartuig in zijn register mag worden ingeschreven, zijn vlag mag voeren en zijn nationaliteit mag hebben, maar zulks neemt niet weg, dat hij de beginselen en de bepalingen van het gemeenschapsrecht moet naleven, daaronder begrepen de artikelen 7, 52 en 221 EEG-Verdrag. De Commissie is niet tegen elk nationaliteitsvereiste gekant, gelijk het Verenigd Koninkrijk stelt. Het volstaat, dat de eigenaar van het vaartuig de nationaliteit van één van de Lid-Staten heeft.

54. In dit verband wijst de Commissie erop, dat zij in haar reeds aangehaalde mededeling van 19 juli 1989 inzake een commu-

nautair kader voor de toegang tot de vangstquota heeft erkend, dat de verantwoordelijkheid van de exploitant van een vissersvaartuig moet worden geconcretiseerd in een administratieve vertegenwoordiging aan de wal van het betrokken bedrijf in de Lid-Staat waar zich de belangrijkste basis voor de exploitatie van het vaartuig bevindt.

55. De door de internationale verdragen van 1958 en 1982 verlangde wezenlijke band tussen vaartuig en vlaggestaat verleent de Lid-Staten niet de bevoegdheid, hun eigen wetgeving inzake het voeren van hun vlag vast te stellen zonder rekening te houden met de vereisten van het gemeenschapsrecht. Uit de bewoordingen van deze verdragen volgt, dat vorenbedoelde band alleen ten doel heeft, de vlaggestaat in staat te stellen zijn rechtsmacht en toezicht op technisch, administratief en sociaal gebied uit te oefenen.

56. Indien het verdrag van 1958 in strijd mocht zijn met het EEG-Verdrag — quod non — verplicht artikel 5 van de Toetredingsakte van 1972, juncto artikel 234 EEG-Verdrag, het Verenigd Koninkrijk alle passende maatregelen te treffen om alle eventuele onverenigbaarheden op te heffen.

57. Bovendien kunnen de rechten en verplichtingen krachtens het verdrag van 1958 in de relaties tussen de Lid-Staten geen voorrang hebben op de verplichtingen die krachtens het EEG-Verdrag op de Lid-Staten rusten. Dit beginsel is overigens uitdrukkelijk erkend in artikel 30 van het verdrag van 1958, dat bepaalt: „Aan reeds van kracht zijnde verdragen of andere internationale overeenkomsten wordt, voor zover betreft de staten die daarbij partij zijn, geen afbreuk gedaan door de bepalingen van dit Verdrag."

58. Maatregelen van een staat die moeten waarborgen dat vaartuigen die zijn vlag voeren, een wezenlijke band hebben met deze staat, behoeven volstrekt niet een nationaliteitsvereiste zoals dat van Section 14 van de wet van 1988 te bevatten. Het Verenigd Koninkrijk verkeert niet in de positie om het omgekeerde te beweren, daar tot 1988 het recht op het voeren van de vlag werd geregeld door de veel minder restrictieve bepalingen van de wet van 1894, die nog steeds van toepassing is op koopvaardijschepen. De vlaggestaat dient de effectieve controle op zijn vaartuigen uit te oefenen door middel van regelmatige inspecties door zijn bevoegde autoriteiten, zonder discriminatie op grond van de nationaliteit van de eigenaars of exploitanten van de betrokken vaartuigen.

59. De Commissie erkent, dat het feit dat de vlaggestaat of onderdanen van die staat mede eigenaar zijn van vaartuigen die zijn vlag voeren, in de internationale praktijk — ook binnen de Gemeenschap — algemeen als een belangrijke factor wordt beschouwd bij de beoordeling van de vraag, of er een wezenlijke band bestaat tussen die staat en de vaartuigen die zijn vlag voeren.

60. Het volkenrecht verlangt evenwel niet, dat staten dergelijke nationaliteitsvereisten vaststellen. Het bestaan van een „wezenlijke band" kan door andere middelen worden verzekerd. In dat verband verwijst de Commissie naar een uittreksel uit *The International Law of the Sea* van professor O'Connell, alsmede naar een passage van het commentaar van de International Law Commission betreffende de tekst die later artikel 5 van het verdrag van 1958 is geworden.

61. In antwoord op de door het Verenigd Koninkrijk op de „separate opinion" van

rechter Jessup in de zaak Barcelona Traction gebaseerde stelling (zie punt 33 hiervoor) betoogt de Commissie, dat wanneer de middelen waarmee een staat zich ervan vergewist, dat er een „wezenlijke band" bestaat tussen hem zelf en zijn vaartuigen, zich met het volkenrecht verdragen, andere staten niet mogen weigeren de door die staat verleende vlag te erkennen.

62. Het beginsel dat de Lid-Staten met hun wetgeving inzake de registratie van vaartuigen niet in strijd met het gemeenschapsrecht mogen komen, is in de loop van de onderhandeling van het verdrag van 1986 erkend. De Lid-Staten van de Gemeenschap die aan de onderhandeling van dit verdrag deelnamen, hebben een verklaring afgelegd, dat zij het enkel in overeenstemming met het EEG-Verdrag konden ondertekenen. De Commissie heeft de Raad een mededeling gezonden, alsmede een voorstel voor een besluit, waarin hetzelfde voorbehoud voorkomt. De Raad heeft aan dat voorstel nog geen gevolg gegeven en geen enkele Lid-Staat heeft het verdrag bekrachtigd of zelfs maar ondertekend.

63. Daarbij komt dat, anders dan het Verenigd Koninkrijk stelt, artikel 8 van het verdrag van 1986 geen weergave is van reeds bestaand volkenrecht. Anders dan het verdrag van 1958 is noch in de preambule, noch in de tekst van het verdrag van 1986 vermeld, dat laatstbedoeld verdrag of artikel 8 daarvan louter declaratoir is.

64. Noch rechtsoverweging 13 van voormeld arrest Pesca Valentia, noch de opmerkingen van advocaat-generaal Mischo in zijn conclusie in zaak C-216/87, Jaderow (punt 7) staven de stelling van het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot de bevoegdheid van de Lid-Staten ter zake van het verlenen van hun vlag. Rechtsoverweging 13 van het arrest Pesca Valentia geeft een niet voor betwisting vatbare beschrijving van de in die zaak aan de orde zijnde verordening nr. 101/76; de opmerkingen van de advocaat-generaal in de zaak Jaderow moeten als obiter dicta worden gezien, daar het in die zaak niet om het recht op de vlag ging.

65. De nationaliteit van personen en die van vissersvaartuigen kunnen niet op dezelfde lijn worden gesteld. Het feit dat in artikel 5, lid 1, van het verdrag van 1958 het woord „nationaliteit" wordt gebruikt, doet geen afbreuk aan die vaststelling. In dit verband verwijst de Commissie naar het standpunt van professor O'Connell in *The International Law of the Sea* (deel II, 1983-1984, blz. 752).

66. Uit het voorgaande volgt, dat het verlenen van de vlag aan vissersvaartuigen niet aan het verbod van artikel 7 EEG-Verdrag ontsnapt. Dat het omgekeerde standpunt van het Verenigd Koninkrijk onjuist is, blijkt bij een vergelijking met vennootschappen: nationale bepalingen met betrekking tot de oprichting van vennootschappen ontsnappen niet aan de verboden van de artikelen 7, 52 en 221 EEG-Verdrag.

67. Hetzelfde geldt voor de vrijheid van vestiging. Artikel 52 EEG-Verdrag is van toepassing op het verlenen van de vlag aan vissersvaartuigen, daar deze slechts de instrumenten zijn die onderdanen van andere Lid-Staten — natuurlijke dan wel rechtspersonen — bij de uitoefening van het recht van vestiging gebruiken. Anders gezegd, indien in het Verenigd Koninkrijk gevestigde onderdanen van andere Lid-Staten hun vaartuigen niet mogen inschrijven en exploiteren als Britse vissersvaartuigen, wordt hun de gelijke toegang tot de visserij ontzegd,

waarop zij krachtens artikel 52 recht hebben.

68. In de praktijk zou het in het Verenigd Koninkrijk gevestigde onderdanen van andere Lid-Staten in de meeste gevallen onmogelijk zijn, hun vissersvaartuigen vanuit dat land onder de vlag van een andere Lid-Staat te exploiteren.

69. Ter weerlegging van de stelling van het Verenigd Koninkrijk, dat het gemeenschappelijk visserijbeleid, en inzonderheid het quotastelsel, een afwijking vormt van de beginselen van het Verdrag, voert de Commissie in haar verzoekschrift een reeks argumenten aan. In repliek heeft zij deze argumenten aangevuld met een analyse van de intussen gewezen arresten in de zaken Agegate en Jaderow.

70. Dienaangaande betoogt de Commissie, dat het gemeenschappelijk visserijbeleid noch het quotastelsel afwijkt van de artikelen 7, 52 en 221 EEG-Verdrag.

71. Om te beginnen komt er in het Verdrag geen bepaling voor, inhoudende dat het gemeenschappelijk visserijbeleid mag afwijken van de beginselen van het Verdrag. Integendeel, het gemeenschappelijk visserijbeleid is, evenals het gemeenschappelijk landbouwbeleid, gebaseerd op artikel 43 EEG-Verdrag.

72. Anders dan het Verenigd Koninkrijk stelt, kan in de conclusies van advocaat-generaal Mischo in de zaken Agegate en Jaderow geen steun worden gevonden voor de stelling, dat de Lid-Staten op grond van een of andere impliciet in het EEG-Verdrag ter zake van het quotastelsel vervatte afwijking, onderdanen van andere Lid-Staten zouden mogen discrimineren.

73. De Toetredingsakte van 1985 bevestigt weliswaar het bestaan van het gemeenschappelijk visserijbeleid, inclusief het quotastelsel, doch bevat geen enkele expliciete of impliciete afwijking van de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde fundamentele beginselen van het EEG-Verdrag.

74. Het quotastelsel, dat is ingevoerd bij afgeleid gemeenschapsrecht (verordening nr. 170/83), kan als zodanig geen afwijkingen van het Verdrag toestaan. Dat blijkt uit de arresten van 20 april 1978 (Ramel, reeds aangehaald) en 13 december 1983 (zaak 218/82, Commissie/Raad, Jurispr. 1983, blz. 4063, betreffende rum). Geen van de door het Verenigd Koninkrijk aangehaalde arresten staaft de stelling van die Lid-Staat, dat het quotastelsel „bij noodzakelijke implicatie" afwijkt van de fundamentele beginselen, zoals het Hof dat voor andere gebieden van het afgeleide gemeenschapsrecht heeft erkend.

75. Uit voormeld arrest van 16 juni 1987 (Romkes), blijkt daarentegen, dat het systeem van de toewijzing van quota zich verdraagt met artikel 7 EEG-Verdrag.

76. Voorts preciseert artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83, bepalende dat de Lid-Staten de voorschriften vaststellen voor het gebruik van de hun toegewezen quota, dat zij zulks behoren te doen „in overeenstemming met de geldende communautaire bepalingen". In het bijzonder dienen de Lid-Staten het gelijkheidsbeginsel en het

verbod van discriminatie tussen producenten (artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag) na te leven. Dat volgt uit de arresten van 25 november 1986 (gevoegde zaken 201/85 en 202/85, Klensch, Jurispr. 1986, blz. 3477) en 26 april 1988 (zaak 207/86, Apesco, Jurispr. 1988, blz. 2151).

77. De stelling van het Verenigd Koninkrijk, dat het quotastelsel naar zijn aard een zekere afwijking van de beginselen van het Verdrag inhoudt, met name van de vrijheid van vestiging, omdat anders het stelsel niet zou kunnen werken, snijdt geen hout. Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht beslissen de Lid-Staten over de vangstcapaciteit van hun vissersvloot; het staat hun dus vrij, de vangstcapaciteit van hun vloot — op niet-discriminerende wijze — te beperken, ja zelfs te verlagen; het structuurbeleid van de Gemeenschap stimuleert hen daar overigens toe. Omgekeerd kan een Lid-Staat die eenzijdig een verhoging van de vangstcapaciteit van zijn vloot toestaat, niet om die reden aanspraak maken op een verhoging van zijn quota, gelijk het Hof in het arrest Romkes heeft geoordeeld.

78. Ook het door het Verenigd Koninkrijk aan voormelde mededeling van de Commissie inzake een communautair kader voor de toegang tot de vangstquota ontleende argument faalt. De door het Verenigd Koninkrijk geciteerde passage betreft niet beperkingen van de vrijheid van vestiging, maar de liberalisatie van de activiteiten van in de visserijsector bedrijvige ondernemingen, die moet worden gecontroleerd of beperkt door middel van objectief gerechtvaardigde en niet-discriminerende maatregelen.

79. Ten slotte betoogt de Commissie, dat niet op basis van de arresten van 14 december 1989 in de zaken Agegate en Jaderow kan worden gesteld, dat het quotastelsel de Lid-Staten vrijstelt van in het Verdrag neergelegde verboden. In het arrest Jaderow verklaarde het Hof weliswaar, dat een Lid-Staat voorwaarden mag opleggen ten einde te verzekeren dat er een daadwerkelijke economische band bestaat tussen de onder de quota vissende vaartuigen en de betrokken Lid-Staat, doch tevens wees het op de restrictieve aard van die band. Voorts achtte het Hof in het arrest Agegate het aan de bemanningen van vissersvaartuigen opgelegde woonplaatsvereiste onverenigbaar met het gemeenschapsrecht; a fortiori dient hetzelfde te gelden voor het bij Section 14 van de wet van 1988 aan personen opgelegde nationaliteitsvereiste.

80. Hoe dan ook, de zaken Agegate en Jaderow betreffen maatregelen die de Lid-Staten in het kader van het quotastelsel mogen treffen. De bestreden nationaliteitsvereisten echter regelen de voorwaarden voor de registratie en dus de toegang tot alle visserijactiviteiten, inclusief de bevissing van bestanden waarvoor geen quota gelden. Zouden de Lid-Staten door middel van dergelijke vereisten de registratie van vissersvaartuigen mogen beperken, dan zou men hiermee buiten de werkingssfeer van het quotastelsel komen. Voorts kunnen beperkingen van de registratie van vaartuigen, anders dan beperkende vergunningsvoorwaarden die van het thans geldende stelsel afhangen, blijven voortbestaan, ook wanneer het huidige quotastelsel wordt vervangen door een meer geïntegreerd stelsel.

81. De verklaring van het Verenigd Koninkrijk, dat het ten tijde van de onderhandelingen over het gemeenschappelijk visserijbeleid bekend was, dat de registratieregels van alle Lid-Staten nationaliteitsvereisten

omvatten, is onjuist, daar zij de nationaliteit van vaartuigen, die inderdaad een integrerend bestanddeel van het huidige stelsel van nationale quota uitmaakt, verwart met de voor eigenaars en exploitanten van vissersvaartuigen geldende nationaliteitsvereisten, waarover het in de onderhavige zaak gaat.

82. Er zijn geen gronden om aan te nemen, dat de toepassing van de in de onderhavige zaak bestreden nationaliteitsvereisten kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van de regeling van de preferenties van 's-Gravenhage, de regels voor de visserij in kustzones, de regels voor de visserij voortvloeiende uit de Toetredingsakte van 1985 of het beleid van de Gemeenschap inzake de herstructurering van de vissersvloten. In ieder geval is een bijzonder vereiste, dat gerechtvaardigd kan zijn uit hoofde van de doelstelling van één of meer van genoemde regelingen, slechts aanvaardbaar, indien de toepassing ervan strikt beperkt blijft tot de betrokken regeling.

83. De Commissie merkt op, dat haar argumenten betreffende de in de wet van 1988 vervatte nationaliteitsvereisten, in voormelde beschikking van 10 oktober 1989 door de president van het Hof, zij het als aanvankelijk gerechtvaardigd, zijn aanvaard.

84. In dupliek merkt de *Britse regering* op, dat het gemeenschapsrecht tot augustus 1987 geen methode kende, waarmee de Lid-Staten gedetailleerde gegevens konden verkrijgen met betrekking tot de door hun vaartuigen in andere Lid-Staten verrichte aanlandingen. Voormelde verordening nr. 2241/87 van de Raad poogde dat te verhelpen, door de vaartuigen de verplichting op te leggen, hun aanlandingen aan hun vlaggestaat te melden, doch in feite is pas met verordening nr. 3483/88 — waarover het Hof zich in het arrest van 27 maart 1990 (zaak C-9/90, Spanje/Raad, Jurispr. 1990, blz. I-1383) moest uitspreken — een bevredigende oplossing voor dit probleem gevonden. Deze maatregelen hebben enkel het toezicht op de activiteiten van de „Engels-Spaanse" vaartuigen geregeld, doch deze activiteiten niet beëindigd, zodat de „echte" Britse vissersvloot schade bleef lijden.

85. Ofschoon sedert de vaststelling van de wet van 1988 en de beëindiging van de activiteiten van de „Engels-Spaanse" vaartuigen die daarvan het gevolg was, de quota waaronder die vaartuigen visten, niet volledig zijn benut door de „echte" Britse vissersvloot, hebben die quota een aanzienlijke waarde in het kader van een eventuele quotaruil overeenkomstig artikel 5, lid 1, van verordening nr. 170/83.

86. In ieder geval kan onmogelijk een einde worden gemaakt aan de abusieve praktijk die bekend staat als „quota hopping", zonder dat maatregelen worden getroffen waarbij onderdanen van andere Lid-Staten die zich aan dergelijke praktijken schuldig maken, worden gediscrimineerd.

87. Vervolgens zet het Verenigd Koninkrijk uiteen, welke de gevolgen zullen zijn, indien het standpunt van de Commissie inzake de bevoegdheid van de Lid-Staten om hun vlag te verlenen wordt aanvaard. De oplossing voor vissersvaartuigen zou ook gelden voor koopvaardijschepen en voor vliegtuigen. Meer in het bijzonder voor koopvaardijschepen zou de door de Commissie voorgestelde oplossing tot gevolg hebben, dat de overgangsperiode die is ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 4055/86 van de Raad van 22 december 1986 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van dien-

sten op het zeevervoer tussen de Lid-Staten onderling en tussen de Lid-Staten en derde landen (PB 1986, L 378, blz. 1) zinledig zou worden; deze verordening heeft ten doel, het reserveren van het zeevervoer voor onder nationale vlag varende schepen op te heffen. Voorts kan een luchtvaartmaatschappij van een Lid-Staat, indien zij het recht verkrijgt om de vlag van een andere Lid-Staat te voeren, onder dezelfde voorwaarden als plaatselijke nationale luchtvaartmaatschappijen binnen elke Lid-Staat interne luchtdiensten exploiteren.

88. De „middelen" die de Commissie ter vervanging van het criterium van de nationaliteit van de eigenaar voorstelt, schenken geen voldoening. Het voorstel dat het voor de vaststelling van de wezenlijke band tussen vlaggestaat en vaartuig volstaat, dat de eigenaar van het vaartuig onderdaan van een andere Lid-Staat is, is volstrekt onverenigbaar met het volkenrecht. Hetzelfde geldt voor de suggestie betreffende de vestiging van een permanente administratieve vertegenwoordiging aan de wal. Deze symbolische aanwezigheid zou tot misbruik leiden en de vlaggen van de Lid-Staten tot „goedkope vlaggen" degraderen. Bovendien is het onderscheid tussen een „brievenbusmaatschappij" en een echt centrum van werkzaamheid in de praktijk zeer moeilijk te maken. Deze suggestie kan dus niet als een adequate oplossing voor het probleem van de omzeiling van het quotastelsel met gebruikmaking van de vlag van één of meer andere Lid-Staten worden beschouwd.

89. Het criterium van de nationaliteit van de eigenaar behoort tot het internationale gewoonterecht, en daarop is artikel 234 EEG-Verdrag niet van toepassing. In het arrest van 4 december 1974 (zaak 41/74, Van Duyn, Jurispr. 1974, blz. 1337) oordeelde het Hof, dat het Verdrag niet kan worden geacht, in de betrekkingen tussen de Lid-Staten de beginselen van het internationaal recht te miskennen. De Gemeenschap kan niet eenzijdig het internationale gewoonterecht wijzigen.

90. De verklaring van de Commissie, dat de vaartuigen slechts de instrumenten zijn waarvan men zich bij de uitoefening van het recht van vestiging bedient, miskent de juridische betekenis van het verlenen van de vlag. De noodzaak van een wezenlijke band wordt gerechtvaardigd door het feit, dat de nationaliteit van het vaartuig het vaartuig zelf raakt, alsmede alle personen aan boord, andere vaartuigen en alle landen waarmee het vaartuig in contact komt. Om die redenen bestaat er een fundamenteel verschil tussen vaartuigen en vennootschappen. Bovendien bevat artikel 58 EEG-Verdrag wel uitdrukkelijk bepalingen voor vennootschappen, terwijl het Verdrag niets zegt over vaartuigen en vliegtuigen.

91. Voornamelijk wegens de talrijke verplichtingen die zowel nationaal als internationaal gepaard gaan met het verlenen van de vlag, heeft de Commissie in haar mededeling van 3 augustus 1989, getiteld „Een toekomst voor de communautaire scheepvaartindustrie" [COM (89) 266 def, punten 55 e. v.], het idee verworpen om de verschillende registers van de Lid-Staten te vervangen door een communautair scheepvaartregister.

92. Onder verwijzing naar het Algemeen Programma voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging (PB 1962, blz. 62) betoogt de Britse rege-

ring, dat de toegang tot de vlag van een Lid-Staat niet onder de beperkingen valt die volgens dat programma moeten worden opgeheven. Daaruit volgt, dat het verlenen van de vlag naar zijn aard verschilt van het recht van vestiging. In dezelfde gedachtengang is het door het Hof in het arrest van 12 juli 1984 (zaak 107/83, Klopp, Jurispr. 1984, blz. 2971) erkende recht om een tweede vestiging te hebben, moeilijk te verzoenen met het verlenen van de vlag.

93. De Britse regering herhaalt, dat de wet van 1988 niet in strijd is met artikel 52 EEG-Verdrag, daar zij onderdanen van andere Lid-Staten niet belet, zich in het Verenigd Koninkrijk te vestigen en van daaruit hun vissersvaartuigen te exploiteren, mits zij dat onder hun eigen vlag doen. Dienaangaande merkt zij op, dat zulks zowel in de koopvaardijsector — onverminderd de artikelen 61 en 75 EEG-Verdrag — als in de luchtvaartsector wordt gedaan.

94. Het abusieve karakter van de betrokken activiteit — in casu de toegang tot de quota van een andere Lid-Staat — kan onmogelijk een wettige grond opleveren voor een „vestiging" in de zin van het Verdrag. Dat volgt uit het arrest van 27 september 1988 (zaak 81/87, Daily Mail, Jurispr. 1988, blz. 5483).

95. Met betrekking tot de argumenten betreffende het gemeenschappelijk visserijbeleid wijst de Britse regering erop, dat het Hof in voormeld arrest van 14 december 1989 (Jaderow) heeft erkend, dat het quotastelsel een geoorloofde afwijking van het beginsel van de gelijke toegang inhoudt.

96. Ten slotte moet, gelet op het bij verordening nr. 170/83 ingevoerde quotastelsel en de in de Toetredingsakte van 1985 vervatte visserijbeperkingen, het gewettigd vertrouwen van de Lid-Staten worden beschermd, dat de begrippen „voeren van de vlag" en „geregistreerd in een Lid-Staat", die in het gemeenschapsrecht voorkomen en voor de omschrijving waarvan naar het nationale recht wordt verwezen, niet worden aangetast door de bepalingen van het Verdrag.

97. De *Spaanse regering* betoogt dat, ofschoon de begrippen „vissersvaartuigen die de vlag van een andere Lid-Staat voeren" en „geregistreerd in een andere Lid-Staat" door het nationale recht worden gedefinieerd, zoals het Hof oordeelde in het arrest van 19 januari 1988 (Pesca Valentia, reeds aangehaald), zulks niet betekent, dat een Lid-Staat terzake bepalingen mag vaststellen die in strijd zijn met het Verdrag en in het bijzonder met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. In dat verband verwijst zij naar het arrest van 25 november 1986 (Klensch, reeds aangehaald).

98. De nationaliteitsvereisten in de wet van 1988 zijn in strijd met de artikelen 7, 52 en 221 EEG-Verdrag. De in die artikelen, en met name in artikel 52, vervatte fundamentele beginselen verlangen niet alleen de opheffing van beperkingen en discriminaties op het gebied van de uitoefening van beroepsactiviteiten, maar ook van alle belemmeringen die de daadwerkelijke uitoefening van die beroepsactiviteiten kunnen belemmeren. Zulks blijkt uit de door de Raad op 18 december 1961 vastgestelde Algemene Programma's. Het heeft immers geen zin, zich in een Lid-Staat te vestigen, indien vervolgens de activiteit, waarvoor men zich in die Lid-Staat vestigde, niet kan worden uitgeoefend.

99. Elke afwijking van de verdragsbepalingen betreffende de vrijheid van vestiging moet onder de gevallen, genoemd in de artikelen 55 en 56, vallen. Deze bepalingen moeten restrictief worden uitgelegd.

100. Met betrekking tot de stelling, dat het gemeenschappelijk visserijbeleid bepaalde afwijkingen van het Verdrag toestaat, betoogt de Spaanse regering, dat het Verdrag geen bepaling bevat op grond waarvan het gemeenschappelijk visserijbeleid als een bijzonder geval moet worden beschouwd. Bijgevolg gelden de verdragsbepalingen ook voor het gemeenschappelijk visserijbeleid. Dat volgt uit de arresten van 20 april 1978 (Ramel, reeds aangehaald), en 29 maart 1979 (zaak 321/78, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1979, blz. 1447).

101. Voorts eisen ook de bepalingen van het afgeleide gemeenschapsrecht inzake de visserij, dat de Lid-Staten de voorschriften vaststellen „in overeenstemming met de geldende communautaire bepalingen" (artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83) en zonder andere Lid-Staten te discrimineren, in die zin, dat zij moeten verzekeren dat voor alle vissersvaartuigen van andere Lid-Staten „gelijke voorwaarden gelden ten aanzien van de toegang tot en de bevissing van de visgronden" in het gedeelte der zee dat onder hun soevereiniteit of hun jurisdictie valt (artikel 2, lid 1, van verordening 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).

102. Het bij verordening nr. 170/83 ingevoerde quotastelsel is immers slechts een maatregel tot instandhouding van de visbestanden, en geen middel om de markt op te splitsen en belemmeringen van het vrije verkeer van personen en van de vrijheid van vestiging in de Gemeenschap te creëren. Het quotastelsel biedt de Lid-Staten dus geen alibi om in strijd met het Verdrag zijnde beperkende maatregelen vast te stellen, waarbij het economisch voordeel van hun quota voor hun eigen nationale economie en met name voor hun visserij en de aanverwante economische sectoren wordt gereserveerd.

103. Ten slotte zijn de nationaliteitsvereisten in de wet van 1988 in strijd met het evenredigheidsbeginsel en met het beginsel van het gewettigd vertrouwen.

104. De *Ierse regering* betoogt, dat het gemeenschapsrecht tot op heden het recht onverlet heeft gelaten, dat de Lid-Staten in beginsel hebben om de voorwaarden voor inschrijving in hun register vast te stellen en daartoe nationaliteitsvereisten te stellen zoals die van de wet van 1988.

105. De artikelen 7, 52 en 221 EEG-Verdrag onderstellen dat onderdanen van andere Lid-Staten die rechten ontlenen aan die bepalingen, hun respectieve nationaliteit behouden, wanneer zij gebruik maken van het recht van vrij verkeer. Het Verdrag bevat geen bepaling op grond waarvan een persoon zijn eigen nationaliteit mag wijzigen. Hetzelfde geldt ten aanzien van „vaartuigen", vissersvaartuigen daaronder begrepen.

106. Gelet op het abusieve gedrag van de Spaanse visserijbelangen, zijn de passende maatregelen om een einde te maken aan dat gedrag, die worden genomen door een Lid-Staat die onder dat gedrag te lijden heeft,

objectief gerechtvaardigd en niet discriminerend. Indien dat correct is, is er geen sprake van schending van de artikelen 7, 52 en 221 EEG-Verdrag.

107. Mocht het Hof van mening zijn, dat de in geding zijnde nationaliteitsvereisten in strijd zijn met artikel 52 EEG-Verdrag, betoogt de Ierse regering, dat zij gerechtvaardigd zijn uit hoofde van artikel 56 EEG-Verdrag. Indien dat argument wordt aanvaard, falen ook de middelen van de Commissie ontleend aan de artikelen 7 en 221 EEG-Verdrag.

108. Voorts is de Ierse regering van mening, dat indien het standpunt van de Commissie inzake de registratie van vissersvaartuigen wordt aanvaard, het structuurbeleid van de Gemeenschap in de visserijsector op de helling komt te staan.

109. Voormelde arresten van 14 december 1989 in de zaken Agegate en Jaderow zijn niet relevant voor de in de onderhavige zaak te geven oplossing, daar zij de verenigbaarheid van voorwaarden voor visvergunningen met het gemeenschapsrecht betreffen. In het onderhavige geval gaat het evenwel om de rechtsmacht van de Lid-Staten om vast te stellen, onder welke voorwaarden vissersvaartuigen in hun scheepsregisters mogen worden geregistreerd.

C. N. Kakouris
rechter-rapporteur