CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. TESAURO van 6 juni 1990 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De onderhavige procedure betreft een verzoek krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de High Court of Justiciary (Schotland) om een prejucidiële beslissing in het aldaar aanhangig geding tussen de Procurator Fiscal te Stranraer en A. Marshall.

2. De wettelijke context van de zaak is betrekkelijk eenvoudig.

Ingevolge artikel 19 van verordening (EEG) nr. 171/83 van de Raad van 25 januari 1983 houdende bepaalde technische maatregelen voor het behoud van de visbestanden [1] kunnen de Lid-Staten in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid aanvullende nationale maatregelen nemen voor een meer evenwichtige exploitatie van die bestanden.

De bepaling luidt als volgt:

„1. In het geval van strikt lokale visstapels die slechts voor de vissers van één enkele Lid-Staat van belang zijn, kan de betrokken Lid-Staat maatregelen nemen voor het behoud en het beheer van deze stapels op voorwaarde dat deze maatregelen verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht en stroken met het gemeenschappelijk visserijbeleid.

2. De Lid-Staten kunnen voorwaarden of voorschriften vaststellen van strikt lokale aard en die uitsluitend gelden voor hun eigen vissers, waardoor de vangsten worden beperkt door middel van technische maatregelen ter aanvulling van de maatregelen waarin de communautaire voorschriften voorzien, op voorwaarde dat deze maatregelen verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht en stroken met het gemeenschappelijk visserijbeleid.

3. Voordat de in de leden 1 en 2 bedoelde maatregelen worden vastgesteld, dient de betrokken Lid-Staat de instemming van de Commissie te verkrijgen dat de maatregelen voldoen aan lid 1 of lid 2.

De Commissie neemt een met redenen omkleed besluit binnen drie maanden, te rekenen vanaf de indiening van een verzoek uit hoofde van de eerste alinea.

..."

3. Op basis van deze bepaling nam de minister voor Schotland op 1 januari 1986, na de vereiste instemming van de Commissie te hebben verkregen, een besluit waarbij het Britse vissers die in de binnen zes mijl vanaf de laagwaterlijn aan de Schotse kust grenzende wateren varen, werd verboden om monofilament kieuwnetten aan boord te hebben.

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB 1983, L 24, blz. 14.

Met dit verbod werd beoogd, de naleving van een bij een eerder besluit ingesteld verbod op de zalmvisserij in de kustwateren te verzekeren.

De bevoegde autoriteiten hadden namelijk, zo blijkt uit de opmerkingen van de Britse regering, vastgesteld dat ondanks dat verbod in de Schotse wateren op grote schaal illegaal op zalm werd gevist, vooral door Britse schepen die dit type net gebruikten, hetgeen een bedreiging vormde voor de traditionele zalmvisserij en ernstige schade toebracht aan de plaatselijke economie.

4. De aan het onderhavige geschil ten grondslag liggende feiten kunnen gemakkelijk worden samengevat als volgt.

Op 20 september 1986 werd aan A. Marshall, Brits onderdaan woonachtig in Schotland, na een inspectie aan boord van een aan hem toebehorend vissersschip varend in de aan de Schotse kust grenzende wateren, het illegaal aan boord hebben van een monofilament kieuwnet telastgelegd.

In de strafzaak tegen Marshall voor de Sheriff Court te Stranraer beriep deze zich met name op onwettigheid van het ministerieel besluit, dat volgens hem een discriminatie vormde van Schotse vissers ten opzichte van andere vissers van de Gemeenschap alsook van Schotse vissers ten opzichte van andere Britse vissers die vanuit havens opereren die buiten de onder het verbod vallende wateren zijn gelegen.

Enkel Britse vissers die vanuit Schotse havens opereren is het namelijk onmogelijk om dat type net te gebruiken, zelfs daar waar het gebruik ervan is toegestaan, daar zij noodzakelijkerwijs door de kustwateren moeten varen met die netten aan boord.

De Sheriff te Stranraer aanvaardde Marshalls stelling en ontsloeg hem van rechtsvervolging.

5. Het openbaar ministerie ging van die uitspraak in hoger beroep bij de High Court of Justiciary, die besloot, de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de navolgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Staat artikel 7 of artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag of enige andere bepaling van gemeenschapsrecht eraan in de weg, dat een Lid-Staat met geldige goedkeuring vooraf van de Commissie een maatregel vaststelt die het verbiedt om op in die Lid-Staat geregistreerde vissersschepen die zich binnen een gebied van de kustwateren van die Lid-Staat bevinden dat aan een deel van de kust daarvan grenst, een visnet van een bepaald type en een bepaalde makelij aan boord te hebben, waarvan het gebruik anderszins niet door het gemeenschapsrecht wordt verboden, en zo ja, onder welke omstandigheden?

2) a) Is artikel 19 van verordening nr. 171/83 geldig binnen het stelsel van het gemeenschapsrecht?

b) Zo ja, valt een maatregel als omschreven in vraag 1 daadwerkelijk onder de werking van artikel 19?"

6. Ik zal om te beginnen de vraag over de geldigheid van artikel 19 van de verordening onderzoeken.

Vooraf stel ik vast, dat niet geheel duidelijk is op welke gronden in twijfel wordt getrokken, dat die bepaling in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht.

Voor de verwijzende rechter heeft Marshall zich beroepen op ongeldigheid van deze bepaling met het betoog, dat zij de Lid-Staten toestaat op het gebied van het gemeenschappelijk visserijbeleid maatregelen te nemen die onverenigbaar zijn met de grondbeginselen van het EEG-Verdrag.

Toch heeft diezelfde Marshall, die in de onderhavige procedure geen schriftelijke opmerkingen heeft ingediend, ter terechtzitting gesteld dat hij niet de geldigheid van artikel 19 van de verordening betwist maar uitsluitend de verenigbaarheid van het Britse besluit met het gemeenschapsrecht.

Ik zou hoe dan ook, ter beantwoording van de vraag van de verwijzende rechter, de volgende algemene opmerkingen willen maken.

7. Zoals gezegd verleent artikel 19 van verordening nr. 171/83 de Lid-Staten de bevoegdheid om maatregelen te nemen voor de instandhouding en het beheer van strikt lokale visbestanden, en om vangstbeperkende voorwaarden of voorschriften vast te stellen van strikt lokale aard, die uitsluitend gelden voor de eigen vissers.

Voorwaarde daarvoor is uiteraard, dat de maatregelen verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht, dat zij stroken met het gemeenschappelijk visserijbeleid en dat zij de instemming van de Commissie hebben.

8. Zoals de Raad in zijn schriftelijke opmerkingen terecht heeft gesteld, gaat het in casu om een materie ten aanzien waarvan de Gemeenschap in beginsel wetgevende bevoegdheid heeft, maar heeft besloten om de Lid-Staten binnen bepaalde grenzen en onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid te geven om op lokale basis strengere maatregelen te nemen die door specifieke situaties zijn ingegeven.

Deze aanpak lijkt geheel in overeenstemming met de door het Hof in zaak 804/79 [2] gevolgde redenering, dat de bevoegdheid om in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid maatregelen tot instandhouding van de visbestanden te treffen weliswaar volledig en onherroepelijk aan de Gemeenschap toekomt, maar dat het de Lid-Staten niet volstrekt onmogelijk is de bestaande instandhoudingsmaatregelen te wijzigen in verband met de ontwikkeling van de ter zake relevante biologische en technische gegevens, mits die maatregelen, van beperkte draagwijdte, niet tot een nieuw instandhoudingsbeleid van een Lid-Staat leiden.

In dat arrest merkte het Hof voorts op, dat de samenwerking tussen de Lid-Staten en de Commissie in deze sector is bevestigd door een bestendige praktijk, in zoverre de Commissie in het verleden ten aanzien van der-

2 — Arrest van 5 mei 1981, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1981, blz. 1045, r. o. 17 en 22.

gelijke door de verschillende betrokken Lid-Staten aan haar meegedeelde nationale instandhoudingsmaatregelen haar standpunt kenbaar heeft gemaakt en in voorkomend geval voorbehouden of voorwaarden heeft geformuleerd (r. o. 32).

9. Een delegatie van wetgevende bevoegdheden zoals die zich in casu heeft voorgedaan, laat zich trouwens nog beter begrijpen indien men bedenkt, dat de voortplanting van de verschillende soorten per biologische zone aanzienlijk kan verschillen en dat de visreserves bovendien niet onuitputtelijk zijn.

Zoals het Hof immers reeds heeft uitgesproken, moeten de maatregelen tot instandhouding van de rijkdommen van de zee, ofschoon zij de „produktie" op korte termijn aan banden leggen, voorkomen dat die rijkdommen een teruggang gaan vertonen, en zouden voorts sommige visbestanden zonder maatregelen voor een optimaal gebruik van de produktiefactoren snel uitgeput raken.[3]

10. Voor zover de getroffen nationale maatregelen tot gevolg zouden kunnen hebben, dat op vissers die op schepen varen die onder de jurisdictie van die staat vallen, strengere maatregelen worden toegepast dan op vissers die op onder de jurisdictie van andere Lid-Staten vallende schepen varen, volstaat het om op te merken dat, zoals het Hof reeds meermalen heeft verklaard, het feit dat een Lid-Staat op een bepaalde materie strengere bepalingen toepast dan andere Lid-Staten, geen schending van het non-discriminatiebeginsel van artikel 7 EEG-Verdrag oplevert, indien de betrokken bepalingen zich verdragen met het gemeenschapsrecht en gelijkelijk worden toegepast op een ieder die onder de rechtsmacht van die staat valt.[4]

11. Vorenstaande overwegingen brengen mij dus tot de opvatting, dat het onderzoek van de aan het Hof gestelde vraag geen feiten of omstandigheden aan het licht heeft gebracht op grond waarvan aan de geldigheid van artikel 19 van verordening nr. 171/83 zou moeten worden getwijfeld.

12. Met de eerste vraag wenst de High Court of Justiciary te vernemen, of artikel 7 of artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag dan wel enige andere bepaling van gemeenschapsrecht eraan in de weg staat, dat een Lid-Staat met een geldige goedkeuring vooraf van de Commissie een maatregel als eerder door mij omschreven vaststelt, en zo ja, onder welke omstandigheden.

13. Alvorens deze vraag ten gronde te onderzoeken, meen ik enkele nadere opmerkingen te moeten maken over de aard van de in geding zijnde handeling.

Het gaat in deze in feite om een ingewikkelde procedure, die enerzijds de nationale maatregelen omvat en anderzijds de noodzakelijke „instemming" van de Commissie.

3 — Arresten van 14 juli 1976 (gevoegde zaken 3/76, 4/76 en 6/76, Kramer, Jurispr. 1976, blz. 1279, r. o. 58) en 16 juni 1987 (zaak 46/86, Romkes, Jurispr. 1987, blz. 2671, r. o. 22).

4 — Arresten van 19 januari 1988 (zaak 223/86, Pesca Valentia, Juispr. 1988, blz. 83, r. o. 18) en 3 juli 1979 (gevoegde zaken 185/79 tot en met 204/78, Van Dam, Jurispr. 1979, blz. 2345, r. o. 10).

Het gaat dus om nationale maatregelen die in zekere zin, als ik het zo mag zeggen, zijn „gecommunautariseerd".

Dat wordt bevestigd door het feit dat, indien de instemming van de Commissie ontbreekt, de Lid-Staten niet zelfstandig de in artikel 19, leden 1 en 2, bedoelde maatregelen mogen nemen, maar de beheerscomitéprocedure moeten volgen van artikel 14 van verordening nr. 170/83 (zie artikel 19, lid 4, van verordening nr. 171/83).

Overigens volgt daaruit, dat een eventuele vaststelling dat nationale maatregelen niet in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht, impliciet maar noodzakelijkerwijs een oordeel inhoudt over de wettigheid van het besluit waarbij de Commissie haar instemming aan de maatregel heeft gegeven.

14. Dan kom ik nu toe aan de beoordeling ten gronde van de aan het Hof gestelde vraag.

De vraag of de in geding zijnde maatregelen in overeenstemming zijn met artikel 7 EEG-Verdrag, heb ik naar ik meen reeds beantwoord (zie nr. 10).

15. Moeilijker te beantwoorden is de vraag, of het besluit in overeenstemming is met artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag, volgens hetwelk de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten alle discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap moet uitsluiten.

Wat het toepassingsgebied van deze bepaling betreft, wijs ik erop, dat zij volgens de rechtspraak van het Hof een nauwkeurige begrenzing vormt, niet alleen voor door de gemeenschapsinstellingen getroffen maatregelen in verband met de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten, maar ook voor de Lid-Staten, wanneer zij ter uitvoering van een gemeenschapsverordening maatregelen treffen in verband met de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten; deze bepaling geldt dus ook voor een nationale maatregel als de thans in geding zijnde.[5]

Wat de inhoud van artikel 40, lid 3, betreft, vormt volgens vaste rechtspraak het in die bepaling neergelegde discriminatieverbod enkel een bijzondere uitdrukking van het algemene gelijkheidsbeginsel, dat een der grondbeginselen van het gemeenschapsrecht is. Zoals bekend, mogen ingevolge dat beginsel vergelijkbare situaties niet verschillend worden behandeld, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is.[6]

16. Gelijk het Hof voorts heeft gepreciseerd, kan een ongelijke behandeling slechts als een door artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag verboden discriminatie worden beschouwd wanneer zij willekeurig is, dat wil zeggen wanneer zij onvoldoende gerechtvaardigd is en niet berust op objectieve criteria.[7]

Gelet op die rechtspraak wil ik al aanstonds erop wijzen dat het in geding zijnde verbod, ofschoon het inderdaad met name vissers

5 — Arresten van 26 april 1988 (zaak 207/86, Apesco, Jurispr. 1988, blz. 2151, r. o. 23) en 25 november 1986 (gevoegde zaken 201/85 en 202/85, Klensch, Jurispr. 1986, blz. 3477, r. o. 8).

6 — Arrest van 17 mei 1988 (zaak 84/87, Erpelding, Jurispr. 1988, blz. 2647, r. o. 29); arrest Klensch, reeds aangehaald, r. o. 9; arresten van 19 oktober 1977 (zaak 117/76, Ruckdeschel, Jurispr. 1977, blz. 1753, r. o. 7) en 19 oktober 1977 (gevoegde zaken 124/76 en 20/77, Moulins de Pont-à-Mousson, Jurispr. 1977, blz. 1795, r. o. 16).

7 — Arresten van 15 september 1982 (zaak 106/81, Kind, Jurispr. 1982, blz. 2885, r. o. 22) en 13 juni 1978 (zaak 139/77, Denkavit, Jurispr. 1978, blz. 1317, r. o. 15).

treft die vanuit Schotse havens op Britse schepen uitvaren, naar het mij voorkomt toch niet echt als discriminerend kan worden aangemerkt.

Het betrokken besluit is immers een typisch accessoire maatregel, die dient om de inachtneming van het verbod op zalmvisserij langs de Schotse kust te verzekeren.

De wettigheid van dat visverbod is in de loop van de onderhavige procedure niet in twijfel getrokken, noch wat de maatregel ten gronde, noch wat de lokalisering betreft.

Een accessoire maatregel als hiervoor beschreven, die voor de kustwateren geldt, doet zich uiteraard zwaarder en in zekere mate uitsluitend gevoelen voor vissers die vanuit de door het verbod getroffen havens opereren.

Anderzijds treft elke territoriaal beperkte maatregel de verschillende ondernemers op verschillende wijze, afhankelijk van de plaats waar zij werkzaam zijn, maar dat wil niet zeggen, dat hij als discriminerend moet worden aangemerkt, indien er een objectieve rechtvaardiging is voor de beperkte territoriale werkingssfeer.

17. Een maatregel van dit type levert dus niet zozeer een discriminatieprobleem als wel een evenredigheidsprobleem op.

Het evenredigheidsbeginsel, dat mijns inziens op gelijke wijze als het non-discriminatiebeginsel voor de Lid-Staten geldt wanneer deze in het kader van een gemeenschappelijke marktordening optreden als „beheerder" van het gemeenschappelijk belang, vereist zoals bekend, dat de getroffen beperkende maatregelen passend zijn ter bereiking van het gestelde doel en niet verder gaan dan voor dat doel noodzakelijk is.

Krachtens dat beginsel lijkt een verbod als het hier in geding zijnde zonder meer gewettigd, indien bepaalde visreserves ernstig bedreigd worden, er in redelijkheid geen andere, even doeltreffende maatregelen kunnen worden genomen en de vissers niet onevenredig zwaar worden belast (in die zin dat zij geen daadwerkelijk belang hebben bij het gebruik van de verboden netten).

18. Ofschoon uit de verwijzingsbeschikking nauwelijks blijkt of een en ander in casu inderdaad het geval was, meen ik toch dat, gezien de in deze procedure naar voren gekomen gegevens, de volgende afwegingen moeten worden gemaakt.

In de eerste plaats wordt niet betwist, dat monofilament kieuwnetten door hun makelij een bijzonder doeltreffend instrument zijn voor de zalmvisserij, hetgeen trouwens blijkt uit het feit dat ook Ierland, dat met soortgelijke problemen te kampen heeft, het gebruik van dit type net voor de zalmvisserij in zijn wateren heeft verboden.

In de tweede plaats heeft zalm zoals bekend de bijzondere eigenschap om de rivieren op te zwemmen om te paaien en het is daarom voor de instandhouding van de soort nood-

zakelijk, dat ten minste een zeker aantal dieren daar aankomt en niet in de kustwateren wordt onderschept.

19. Aangaande de mogelijkheid om de inachtneming van het visverbod te verzekeren enkel door veelvuldiger controles, zonder het aan boord hebben van die netten te verbieden, moet men in het oog houden, dat het wegens de uitgestrektheid van de dunbevolkte Schotse kust objectief moeilijk is om te controleren of een schip dat een bepaald type netten vervoert, deze daarna niet voor onwettige doeleinden gebruikt.

Voorts was het reeds tientallen jaren verboden om in de Schotse kustwateren met monofilament kieuwnetten op zalm te vissen, maar dat verbod werd volgens de Britse regering vóór de uitvaardiging van het thans omstreden verbod van 1986 om de netten aan boord te hebben, nauwelijks nageleefd.

20. Wat ten slotte het werkelijke belang bij het gebruik van dit type net voor wettige doeleinden betreft, heeft de Britse regering verklaard, dat een in 1985 door de bevoegde Schotse autoriteiten gehouden onderzoek heeft uitgewezen, dat van de in de loop van dat jaar in de Schotse havens door Britse schepen aangelande vangsten, met een waarde van 215 miljoen UKL, slechts vis met een waarde van 25 000 UKL legaal met de betrokken netten was gevangen.

Marshall heeft die cijfers ter terechtzitting weliswaar bestreden, maar hij heeft geen andere cijfers overgelegd noch duidelijk gemaakt waarom hij het er niet mee eens was.

21. Gelet op het voorgaande kan mijns inziens worden geconcludeerd, dat bij onderzoek van de gestelde vraag geen feiten of omstandigheden naar voren zijn gekomen waaruit blijkt dat de betrokken maatregel strijdig is met het evenredigheidsbeginsel.

22. Zo de verwijzende rechter mocht vaststellen, dat er nog sprake is van andere omstandigheden of nieuwe elementen, dan kan hij de vraag uiteraard opnieuw ter beoordeling aan het Hof voorleggen. Aangezien de maatregelen in het kader van artikel 19 van verordening nr. 171/83 in elk geval zijn genomen met instemming van de Commissie, die vaststelt dat zij in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht, mogen zij mijns inziens niet eens buiten toepassing worden gelaten zonder voorafgaande tussenkomst van het Hof.

23. Wat de eventuele schending van grondrechten betreft merk ik slechts op, dat het volgens de rechtspraak van het Hof legitiem is om aan de vrijheid van handel, arbeid en andere beroepswerkzaamheden, beperkingen te stellen die gerechtvaardigd zijn door de doelstellingen van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft, zolang aan het wezen van die rechten geen afbreuk wordt gedaan. [8]

In het onderhavige geval lijkt de genomen maatregel, beoordeeld in de context van de gemeenschappelijke ordening der markten voor visserijprodukten, volledig gerechtvaardigd door doelstellingen van algemeen belang en doet hij zeker geen afbreuk aan het

8 — Arresten van 8 oktober 1986 (zaak 234/85, Keller, Jurispr. 1986, blz. 2897, r. o. 8) en 14 mei 1974 (zaak 4/73, Nold, Jurispr. 1974, blz. 491, r. o. 14).

wezen van de rechten van de belanghebbenden.

24. Met de laatste vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen, of een dergelijke maatregel onder de werkingssfeer van artikel 19 van verordening nr. 171/83 valt.

Dienaangaande merk ik in de eerste plaats op, dat ofschoon de maatregel in het ruimere verband van de Gemeenschap past, hij ongetwijfeld, ondanks de uitgestrektheid van de betrokken wateren, een lokaal karakter heeft.

Voorts lijkt mij het toepassingsgebied van het besluit, dat Britse vissersschepen betreft, niet in strijd met de verwijzing in artikel 19 naar de eigen vissers, daar men daaronder de ondernemers moet verstaan die in elk geval aan de jurisdictie van de betrokken staat zijn onderworpen.

Wat ten slotte de stelling betreft dat het besluit waarbij de Commissie met het nemen van die maatregelen heeft ingestemd, onvoldoende met redenen zou zijn omkleed, merk ik slechts op, dat gezien de aard van de maatregel — in de praktijk een eenvoudige controle of aan de in artikel 19 gestelde voorwaarden is voldaan —, een beknopte motivering als in casu gegeven, voldoende kan worden geacht.

25. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de door de High Court of Justiciary gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Bij onderzoek van de aan het Hof voorgelegde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die twijfel kunnen doen rijzen aan de geldigheid van artikel 19 van verordening (EEG) nr. 171/83 van de Raad.

2) Het gemeenschapsrecht, met name de artikelen 7 en 40, lid 3, EEG-Verdrag, staat er niet aan in de weg, dat een Lid-Staat met geldige goedkeuring vooraf van de Commissie een maatregel vaststelt die het verbiedt om op in die Lid-Staat geregistreerde vissersschepen die zich binnen een gebied van de kustwateren van die Lid-Staat bevinden dat aan een deel van de kust daarvan grenst, een visnet van een bepaald type en een bepaalde makelij aan boord te hebben, waarvan het gebruik anderszins niet door het gemeenschapsrecht wordt verboden, mits, hetgeen in casu gezien de gegevens waarover het Hof beschikt het geval lijkt te zijn, een dergelijke maatregel passend is ter bereiking van het gestelde doel en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is.

3) Een maatregel als zojuist beschreven valt onder de maatregelen bedoeld in artikel 19 van verordening (EEG) nr. 171/83 van de Raad."