2. In artikel 7 van verordening nr. 2527/80 wordt het gebruik van voorzieningen ter bescherming van de visnetten niet verboden, zolang het gebruik van zulke voorzieningen zich met de bedoeling van genoemd artikel 7 verdraagt.

Pescatore Due Bahlmann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 mei 1983.

De griffier
P. Heim

De president van de Tweede kamer
P. Pescatore

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL S. ROZÈS VAN 28 APRIL 1983 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het prejudicieel verzoek van de Plymouth Magistrates' Court waarover wij heden hebben te concluderen, is gedaan in een naar aanleiding van een visserijincident aanhangig gemaakte strafzaak.

I — De feiten zijn de volgende:

In de strafzaak, door Lt. Comander Anthony George Rogers van de Royal Navy namens het Britse ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening aangespannen tegen de uit Caen afkomstige Fransman Hubert Bernard Louis Darthenay, wordt laatstgenoemde verweten dat hij zich op 5 augustus 1981 met zijn niet in het Verenigd Koninkrijk ingeschreven vissersvaartuig „Marie-Christine" heeft bevonden binnen de Britse visserijzone (op 50°23.6' noord en 2°54.2' west) en binnen de Britse visserijzone een Deens zegennet of een gelijkwaardig net aan boord gehad en gebruikt heeft, zijnde bovenaan de kuil een voorziening, te weten een tweede net, bevestigd, met dien verstande dat daardoor de mazen van het oorsponkelijk net werden versperd of de maaswijdte ervan werd verkleind, een en ander in strijd met artikel 7 van 's Raads verordening nr. 2527/80 van 30 september 1980 [2]. Bedoelde verordening (PB L 258 van 1980, blz. 1) voorziet in bepaalde technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden, en haar geldigheidsduur

1 — Vertaald uit het Frans.

2 — „Voorzieningen waardoor mazen in één van de delen van een visnet kunnen worden versperd of waardoor de maaswijdte anderszins kan worden verkleind, mogen niet worden gebruikt. Deze bepaling laat het gebruik van de in de volgens de procedure van artikel 20 vast te stellen uitvoeringsbepalingen vermelde voorzieningen onverlet."

is bij nadere verordeningen tot 31 oktober 1981 verlengd; sindsdien is zij niet vervangen.

Volgens de telastlegging zou de verdachte aldus voormeld artikel 8 van de „Fishing Nets (Nr. 2) Order van 1980 (Statutory Instruments Nr. 1994 van 1980)" hebben geschonden, waarvan de geldigheidsduur bij de „Fishing Nets (Nr. 2) (Variation) (Nr. 5) Order van 1981 (Statutory Instruments Nr. 906 van 1981)" tot 30 juni 1981 is verlengd. Volgens lid 1 van genoemde bepaling was het met name verboden binnen Brits viswater trawlnetten, Deense zegennetten of gelijkwaardige netten aan boord te hebben met een voorziening waardoor, in strijd met artikel 7 van 's Raads voormelde verordening, de netten konden worden versperd of de maaswijdte kon worden verkleind.

Volgens lid 2 van genoemd artikel 8 stond het in lid 1 bepaalde niet in weg aan het gebruik van voorzieningen welke op een bepaalde manier onderaan het net waren vastgemaakt om slijtage te voorkomen of te beperken.

Verdachte achtte het verbod van artikel 7 van 's Raads verordening nr. 2527/80 niet van toepassing zolang de uitvoeringsbepalingen niet overeenkomstig het tweede lid van het artikel waren vastgesteld; er zouden destijds geen communautaire voorschriften ter uitvoering van artikel 7 hebben bestaan. Weliswaar had de Britse regering bij „Order nr. 1994 van 1980" voor een aantal gevallen uitzonderingen voorzien, maar volgens 's Hofs jurisprudentie was de bevoegdheid daartoe sedert het verstrijken van de overgangsperiode bedoeld in artikel 102 van het Toetredingsverdrag, komen te vervallen.

Van dit geschil kennis genomen hebbende, heeft de Plymouth Magistrates' Court het Hof van Justitie overeenkomstig artikel 177 van het Verdrag vier vragen gesteld betreffende de uitlegging van artikel 7 van verordening nr. 2527/80. De verwijzende rechter wenst in de eerste plaats in algemene zin te worden voorgelicht met betrekking tot de vraag of genoemde bepaling enig rechtsgevolg sorteert zolang het niet, volgens de beheerscomitéprocedure, tot de vaststelling van uitvoeringsbepalingen is gekomen. Zo neen, dan wenst de verwijzende rechter te weten of een Lid-Staat wel bevoegd is om een voorschrift als het litigieuze Statutory Instrument nr. 1994 vast te stellen.

Voor het geval dat de eerste vraag bevestigend mocht worden beantwoord, wordt in de derde plaats gevraagd of een Lid-Staat dan gerechtigd is zich voor het beheerscomité in de plaats te stellen en uitzonderingen als die van Statutory Instrument nr. 1994 van 1980 te voorzien. In de vierde vraag gaat het er tenslotte om of een particulier op grond van met het gemeenschapsrecht onverenigbare nationale rechtsvoorschriften kan worden vervolgd.

II — Wij zullen deze vragen één voor één bespreken.

1. De eerste vraag

Verdachte is van mening dat het verbod van artikel 7, eerste volzin, van verordening nr. 2527/80 voor zijn geldigheid afhankelijk is van uitvoeringsbepalingen als in de tweede volzin bedoeld; het zou reeds in de formulering der bepaling besloten liggen. Iedere andere uitlegging ware zinloos, omdat het enerzijds niet wel denkbaar is dat een visnet zonder zulk een voorziening — tegen slijtage — kan worden gebruikt, terwijl het anderzijds voor de vissers een zeer kostbare aangelegenheid zou zijn, indien zij voor een beperkte periode netten zonder zulk

een voorziening zouden moeten kopen. Uit de door de Commissie overgelegde notulen van de vergadering waarop de Raad verordening nr. 2527/80 heeft vastgesteld, blijkt dat zowel de Commissie als de Raad het met verdachte eens zijn: zowel artikel 6 der verordening, volgens hetwelk de maaswijdte wordt gemeten overeenkomstig voorschriften die eveneens volgens de beheerscomitéprocedure moeten worden vastgesteld, als artikel 7, zouden als „imperfecte" bepalingen zijn te beschouwen. In de notulen is dan ook voorzien dat de Lid-Staten tot aan de inwerkingtreding van de bepalingen bedoeld in de artikelen 6 en 7, dezelfde maatregelen zullen toepassen volgens de procedures — en met toepassing van de criteria — van bijlage 6 van 's Raads „Haagse" resolutie van 3 november 1976.

Met de Commissie en de regering van het Verenigd Koninkrijk, die hun opmerkingen betreffende het prejudicieel verzoek hebben ingediend, acht ik die uitlegging evenwel onjuist.

Reeds in de *bewoordingen* van de omstreden bepaling, volgens welke „voorzieningen waardoor de mazen in één van de delen van een visnet kunnen worden versperd of waardoor de maaswijdte anderszins kan worden verkleind" niet „mogen ... worden gebruikt", ligt een duidelijk en onvoorwaardelijk verbod van het gebruik van zulke voorzieningen besloten. In de tweede volzin van het artikel is slechts sprake van een uitzondering voor voorzieningen genoemd in de volgens de beheerscomitéprocedure vast te stellen uitzonderingsbepalingen. Dit „machtigingsvoorbehoud" stelt de toepasselijkheid van artikel 7 evenwel niet van de vaststelling van zulke uitvoeringsbepalingen afhankelijk.

Een uitlegging in andere zin lijkt ons ook niet geboden wanneer men de omstreden bepalingen beziet in het *redeverband* van verordening nr. 2527/80 houdende technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden. In de eerste plaats dient te worden bedacht dat de bevoegdheid tot vaststelling van maatregelen tot instandhouding van de zeevisbestanden sedert het einde van de overgangsperiode voorzien in artikel 2 van de Toetredingsakte, ofwel 1 januari 1977, in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid aan de Gemeenschap is toegekend. Vandaar dan ook dat de Raad op 30 september 1980 voormelde verordening, waarin noodzakelijkerwijze bepalingen betreffende maaswijdte moesten voorkomen, heeft vastgesteld.

Men dient te bedenken dat de controle op de naleving der maaswijdtevoorschriften onmogelijk zou worden gemaakt, indien voorzieningen zouden worden toegelaten waardoor de mazen der netten kunnen worden versperd of de maaswijdte ervan kan worden verkleind; het gebruik van zulke voorzieningen is dan ook in artikel 7, eerste volzin, van de hierbedoelde verordening in beginsel verboden. En zou de gelding van die verbodsbepaling van krachtens de tweede volzin vast te stellen uitvoeringsbepalingen afhankelijk zijn, dan zou de verwezenlijking van het door de verordening nagestreefde doel in ernstig gevaar geraken. Tenslotte zou het verbod een dode letter blijven indien de Lid-Staten zich tegelijkertijd de mogelijkheid zouden zien ontzegd de te dezen genomen instandhoudingsmaatregelen na de overdracht van bevoegdheden aan de Gemeenschap te handhaven. Men zou zich dan gesteld zien voor een juridische leemte, waartoe men het, naar het Hof in zijn jurisprudentie steeds weer heeft overwogen, op het gebied van de instandhouding van de biologische rijkdommen der zee niet mag laten komen.

En welbeschouwd, staat artikel 7, eerste volzin, van de verordening niet in de weg aan een gebruik van voorzieningen met geen ander doel dan slijtage der netten te voorkomen of te beperken in ge-

vallen waarin er in werkelijkheid van een versperren of een verkleinen der maaswijdte geen sprake is. Het kan voor de rechter die de feiten heeft te beoordelen, moeilijk genoeg zijn verboden voorzieningen af te grenzen ten opzichte van „accessoires" die wel door de beugel kunnen. Moet de taak een oplossing voor zulke moeilijkheden te vinden door de in de tweede volzin voorziene uitvoeringsbepalingen worden verlicht, een rechtvaardigingsgrond voor opschorting van het verbod van de eerste volzin leveren zij niet.

Evenwel gaat het om de *uitvoeringsbepalingen* en niet om het verbod van artikel 7, eerste volzin, wanneer in 's Raad notulen wordt gezegd dat Raad en Commissie het er over eens zijn geworden dat de Lid-Staten tot aan de inwerkingtreding van de bepalingen voorzien in de artikelen 6 en 7, dezelfde maatregelen zullen toepassen volgens de procedures en de criteria van 's Raads „Haagse" resolutie van 3 november 1976.

In die resolutie, die in het arrest-Commissie t. Ierland (16 februari 1978, zaak 71/77, Jurispr. 1978, blz. 417) is weergegeven, worden in beginsel alle eenzijdige maatregelen der Lid-Staten verboden en, bij gebreke van communautaire maatregelen, slechts conservatoire — en niet discriminerende — maatregelen toegelaten. Bovendien mogen zulke maatregelen volgens de resolutie niet ingaan tegen de richtlijnen welke ter uitvoering van het gemeenschappelijk beleid tot instandhouding van de visbestanden zullen worden vastgesteld, terwijl de betrokken Lid-Staat vóór de inwerkingtreding van zulke maatregelen de Commissie, die in alle stadia der procedure moet worden geraadpleegd, om toestemming zal moeten vragen.

Zoals uw Hof in de zaak Commissie/Verenigd Koninkrijk [1] reeds heeft uitgesproken, moeten de eisen die aanvankelijk voor de in artikel 102 van de Toetredingsakte bedoelde overgangsperiode waren vastgesteld, in de nieuwe context waarmede men nadien te maken krijgt, opnieuw worden bezien, in die zin dat zij, zolang zij het algemeen belang der Lid-Staten behartigen, niet slechts verplicht zijn de Commissie omstandig te raadplegen, maar ook geen nationale instandhoudingsmaatregelen mogen invoeren tegen de eventueel door de Commissie geformuleerde bezwaren, voorbehouden of voorwaarden in.

Met die procedure heeft men ervoor willen zorgen dat de Lid-Staten tot de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen bedoeld in artikel 7, tweede volzin, der betrokken verordening, slechts voorzieningen zullen toelaten waarvoor de eerste volzin niet geldt. Zoals de Commissie ons uitdrukkelijk verklaarde, is die procedure zowel bij de vaststelling van de „Fishing Nets (Nr. 2) Order van 1980" als bij de vaststelling van de „Fishing Nets (Nr. 2) (Variation) (nr. 5) Order van 1981", gevolgd.

Door deze Orders goed te keuren, heeft de Commissie met name laten weten dat de in artikel 8, lid 2, van de „Fishing Nets (Nr. 2) Order van 1980" bedoelde voorzieningen, i.e. voorzieningen welke aan de onderzijde van het net zijn vastgemaakt om slijtage te vermijden of te beperken, niet als verboden voorzieningen in de zijn van artikel 7, eerste volzin, der verordening zijn te beschouwen.

1 — Arrest van 5 mei 1981, zaak 804/79, Jurispr. 1979, blz. 1045; in dezelfde zin de arresten-Tymen van 16 december 1981 (Jurispr. 1981, blz. 3081) en Noble Kerr van 30 november 1982, Jurispr. 1982, blz. 4053.

In zoverre verschilt de onderhavige situatie van die waarvan u in voormelde zaak Tymen (Jurispr. 1981, blz. 3092, r.o. 11) had kennis te nemen. De eerste vraag ware derhalve in bevestigende zin te beantwoorden.

2. De tweede vraag

Deze vraag is zonder voorwerp geraakt wanneer de eerste vraag, in voege als door ons bepleit, bevestigend wordt beantwoord.

3. De derde vraag

Het antwoord ligt besloten in de overweging welke wij met betrekking tot de eerste vraag deden gelden: tot aan de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen bedoeld in artikel 7, tweede volzin, van de verordening, stond het de Lid-Staten vrij om, met goedkeuring van de Commissie, vast te stellen welke voorzieningen niet de in artikel 7, eerste volzin, omschreven gevolgen hadden.

4. De vierde vraag hebt u in het arrest Tymen reeds beantwoord:

„een strafrechtelijke veroordeling op grond van een met het gemeenschapsrecht strijdig bevonden nationale wettelijke bepaling is eveneens daarmede onverenigbaar" (Jurispr. 1981, blz. 3095).

Wij concluderen dan ook dat u zult verklaren voor recht:

— dat het verbod van artikel 7, eerste volzin, van 's Raads verordening nr. 2527/80 van 30 december 1980 vanwege de verlenging van de geldigheidsduur dier verordening tot 31 oktober 1981 heeft gegolden, ook al waren de uitvoeringsbepalingen bedoeld in de tweede volzin der bepaling nog niet vastgesteld;

— dat dit verbod niet in de weg stond aan het gebruik van voorzieningen — met name ter voorkoming of beperking van slijtage der netten — welke de mazen van één van de delen van het net niet konden versperren of anderszins verkleinen. De nationale rechter heeft na te gaan of zulks het geval was.