CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 15 SEPTEMBER 1981 [1]

Mijneer de President,
mijne heren Rechters,

1. De onderhavige conclusie heeft betrekking op drie ter terechtzitting van 24 juni laatsleden tegelijkertijd behandelde prejudiciële zaken, die gemeen hebben dat daarin de geldigheid van op Spaanse schepen toepasselijke communautaire voorschriften inzake de visserij in het licht van enkele eerdere internationale verbintenissen aan de orde is gesteld. Evenwel zij opgemerkt dat de gevoegde zaken 180/80 (strafzaak tegen Crujeiras Tomé) en 266/80 (strafzaak tegen Yurrita) hun oorsprong vinden in strafzaken tegen Spaanse vissers de zonder vergunning in de zogenoemde exlusieve economische zone van de Franse Republiek — dat wil zeggen binnen de zone tussen 12 en 200 mijl uit de kust van de Lid-Staat — hebben gevist, terwijl zaak 181/80 (strafzaak tegen Arbelaiz-Emazabel) voortspruit uit de strafzaak tegen een eveneens Spaanse visser, die ervan wordt beschuldigd zonder vergunning in de Franse territoriale wateren te hebben gevist, dat wil zeggen in de zone tussen 6 en 12 mijl uit het vaste land. Zoals wij zullen zien, is dit verschil van belang gezien de inhoud van de betrokken oudere internationale verbintenissen. Bovendien herinner ik eraan dat het Hof zich reeds in het arrest van 14 oktober 1980 (zaak 812/79, Buroga), waarnaar ik vaak zal verwijzen, heeft uitgesproken over een soortgelijk probleem als aan de orde is in de gevoegde zaken 180 en 266/80.

Wat de feiten betreft zou ik nog slechts enkele details willen vermelden. In de zaak-Crujeiras Tomé vond de visvangst zonder vergunning plaats op 16 september 1978; de strafprocedure heeft twee instanties doorlopen, beide met een ongunstige afloop voor verdachte (voor het Tribunal de Grande Instance te Lorient en de Cour d'appel te Rennes); de prejudiciële vraag is gesteld door de Franse Cour de cassation bij arrest van 7 juli 1980. In de zaak-Yurrita vond de verboden visvangst plaats op 17 oktober 1980, en de strafzaak dient voor het Tribunal de Grande Instance te Saint-Nazaire, dat zich bij vonnis van 24 oktober 1980 tot het Hof heeft gewend. Het schip van Arbelaiz-Emazabel tenslotte werd op 3 november 1977 op heterdaad betrapt bij de verboden visvangst; de strafzaak heeft achtereenvolgens gediend voor het Tribunal de Grande Instance te Bayonne en de Cour d'appel te Pau — die verdachte beide hebben vrijgesproken —, en dient thans voor de Cour de cassation; deze is bij arrest van 7 juli 1980 de door artikel 177 EEG-Verdrag aangegeven weg ingeslagen.

2. Ik zal eerst de gevoegde zaken 180 en 266/80 behandelen. De twee nationale rechterlijke instanties hebben het

1 — Vertaald uit het Italiaans.

Hof in overwegend identiek geformuleerde vragen verzocht zich uit te spreken „over de geldigheid, ten aanzien van eerdere internationale verbintenissen, van de verordeningen van de Raad tot vaststelling van bepaalde overgangsmaatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, die van toepassing zijn op vaartuigen die de Spaanse vlag voeren, voor zover deze verordeningen de visserij door Spaanse onderdanen in de bij decreet nr. 77/1130 van 11 februari 1977 ingestelde economische zone afhankelijk hebben gemaakt van bepaalde voorwaarden en, zo ja, over de vraag of op voornoemde verordeningen een beroep kan worden gedaan tegenover Spaanse onderdanen.

Bij de in de vragen genoemde „eerdere internationale verbintenissen" gaat het — blijkens de verwijzingsbeslissingen — in hoofdzaak om het Verdrag van Genève van 29 april 1959 inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee, het Verdrag van Londen inzake de visserij van 9 maart 1964 en het Frans-Spaanse akkoord inzake de visserij van 20 maart 1967. In het hoofdgeding heeft Crujeiras Tomé met een beroep op het Verdrag van Genève verklaard dat geen verdragsluitende staat maatregelen met betrekking tot de instandhouding van de rijkdommen van de zee mag vaststellen zonder voorafgaand overleg met de andere verdragsluitende staten, en dat deze maatregelen in geen geval discriminerend mogen zijn. Uit het Londense Visserijverdrag van 1964 en het Frans-Spaanse akkoord van 1964, die Spaanse onderdanen het recht verleenden te vissen binnen de zone tussen 6 en 12 mijl uit de Franse Atlantische kust (in het bijzonder in de visserijzones waarin zij in de periode 1953-1962 gewoon waren de visserij uit te oefenen), hebben beide verdachten getracht een analoog vangstrecht in de wateren tussen 12 en 200 mijl af te leiden.

3. Ten aanzien van de in de onderhavige zaken in aanmerking te nemen communautaire verordeningen zij vermeld dat deze naar hun aard *overgangs*-maatregelen op het gebied van de instandhouding en het beheer van de rijkdommen van de zee zijn (die in het bijzonder gelden voor schepen onder Spaanse vlag), omdat zij zijn uitgevaardigd na de uitbreiding (per 1 januari 1977) van de grenzen van de visserijzones van de Lid-Staten in de Noordzee en in het noordelijke deel van de Atlantische oceaan en in afwachting van het sluiten van overeenkomsten tussen de Gemeenschap en de betrokken derde landen, om de exploitatie van de visrijkdommen in deze zones door vissers uit derde landen te regelen. De overeenkomst tussen de EEG en Spanje is vervolgens geparafeerd op 23 september 1978, ondertekend op 15 april 1980 en in werking getreden op 22 mei 1981; aldus kwam een einde aan de overgangsregeling.

Ter verduidelijking van de samenhang tussen de communautaire maatregelen en de wettelijke maatregelen van de afzonderlijke Lid-Staten op het onderhavige gebied, dient in aanmerking genomen te worden dat deze staten hun visserijzones (of liever gezegd hun exclusieve economische zones) in het kader van een gemeenschappelijke actie en op grond van een van de door de Raad van de Gemeenschappen op 3 november 1976 vastgestelde resoluties betreffende het gemeenschappelijke visserijbeleid tot 200 mijl hebben uitgebreid. Vanaf dat moment was de Commisie belast met het voeren van onderhandelingen met derde landen, ten einde de erkenning van de rechten van de Lid-Staten binnen de 200-mijlszone te waarborgen en de rijkdommen van de zee te beschermen door de vaststelling van visserijquota voor de wederpartij. Ten einde de toegang van vissersschepen uit sommige derde landen

tot de 200-mijlszone van de Lid-Staten te beperken, werd tezelfdertijd een communautaire verordening vastgesteld en geleidelijk verbeterd, waarbij vangstquota werden vastgesteld en een op de afgifte van vergunningen door de Gemeenschap gebaseerd controlesysteem werd ingevoerd. Deze verordening legde op de afzonderlijke Lid-Staten de taak de naleving van de vangstquota te verzekeren: op grond daarvan konden deze strafsancties opleggen bij niet-naleving van de aan schepen uit derde staten opgelegde vangstbeperkingen.

Het lijkt mij niet nodig, de inhoud van de tussen 1977 en 1981 vastgestelde, op Spaanse visserijschepen toepasselijke verordeningen in details weer te geven. Ik wil er slechts op wijzen dat de eerste verordening ter zake verordening nr. 373/77 was van 20 februari 1977, waarbij de aan schepen van bepaalde derde landen, waaronder Spanje, toegekende vangstquota worden vastgesteld, en dat iets meer dan een maand later, bij verordening nr. 746/77 van 5 april 1977, voor Spaanse visserschepen het vergunningenstelsel werd ingevoerd. De talrijke daaropvolgende verordeningen hebben deze regeling niet alleen verlengd maar ook op enkele ondergeschikte punten aangepast (aantal schepen, wijze van toezicht, enz.). Tenslotte hebben de EEG en Spanje bovengenoemde overeenkomst inzake de visserij gesloten, welke bij verordening nr. 3062/80 van 25 november 1980 is goedgekeurd.

Ofschoon de problemen die in de onderhavige prejudiciële vragen aan de orde worden gesteld betrekking hebben op de vóór deze overeenkomst geldende communautaire regeling, dient te worden beklemtoond dat deze overeenkomst op basis van wederkerigheid het stelsel van jaarlijks vast te stellen vangstquota (artikel 3, lid 1, sub b) heeft bekrachtigd alsmede het vergunningenstelsel (artikel 4: elke partij kan besluiten dat de visserij uitsluitend mag worden uitgeoefend indien daarvoor een vergunning is afgegeven). Vanzelfsprekend wordt elke partij het recht verleend binnen zijn eigen visserijzone „maatregelen (te) treffen om te waarborgen dat vaartuigen van de andere partij zich aan de bepalingen van deze overeenkomst houden" (artikel 7). Tenslotte wijs ik erop dat overeengekomen was, de overeenkomst in afwachting van de inwerkingtreding ervan vanaf de datum van ondertekening voorlopig toe te passen (artikel 12), zodat de visvangst door Spaanse schepen binnen de visserijzones van de Lid-Staten tussen 15 april 1980 en 22 mei 1981 zowel door de communautaire overgangsverordeningen als door de bepalingen van de onderhavige overeenkomst werd beheerst. Dit zou in de zaak-Yurrita de beslissing ten gronde moeten vergemakkelijken.

4. Bij het onderzoek naar de geldigheid van de visserijverordeningen in het licht van eerdere internationale verbintenissen dient om te beginnen te worden nagegaan in welke omstandigheden en op grond van welke criteria een eventuele schending van internationale verbintenissen de ongeldigheid van communautaire voorschriften kan teweegbrengen. Het antwoord luidt mijns inziens dat deze voorschriften moeten zijn uitgevaardigd in strijd met de verplichting van de gemeenschapsinstellingen, de nakoming van verbintenissen van de Lid-Staten voortvloeiende uit vóór de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag gesloten overeenkomsten in de zin van artikel 234, niet te beletten, dan wel dat bedoelde schending eigen internationale verbin-

tenissen van de Gemeenschap moet betreffen, die voortvloeien uit een overeenkomst welke de particulieren van de Lid-Staten het recht verleent in rechte nakoming daarvan te vorderen. In genoemd arrest van 14 oktober 1980 (Burgoa) heeft het Hof immers verklaard dat artikel 234 impliceert dat de gemeenschapsinstellingen bovengenoemde negatieve verplichting hebben. En reeds eerder had het Hof duidelijk gemaakt dat aan de geldigheid in de zin van artikel 177 EEG-Verdrag van door de instellingen verrichte handelingen enkel afbreuk kan worden gedaan door een bepaling van internationaal recht indien deze bepaling de Gemeenschap bindt en ten aanzien van de justitiabelen rechtstreekse werking heeft (arresten van 12 december 1972, gevoegde zaken 21-24/72, International Fruit Company, Jurispr. 1972, blz. 1219, en van 24 oktober 1973, zaak 9/73, Schlüter, Jurispr. 1973, blz. 1135). Derhalve dient te worden vastgesteld of de internationale verbintenissen de als maatstaf voor de geldigheid van de verordeningen inzake de visserij zouden moeten dienen, dateren van vóór of na de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag en al dan niet de Gemeenschap binden.

In de strafzaak tegen Crujeiras Tomé heeft diens raadsman, zoals gezegd, in de eerste plaats een beroep gedaan op het Verdrag van Genève van 29 april 1958 inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee; artikel 7 daarvan machtigde weliswaar de kuststaten, in het aan hun territoriale zee grenzende gebied van de volle zee maatregelen tot instandhouding van de rijkdommen van de zee te nemen, doch verbond daaraan de voorwaarde dat onderhandelingen met de andere belanghebbende staten niet binnen zes maanden tot overeenstemming hadden geleid, terwijl de instandhoudingsmaatregelen bovendien niet discriminerend mochten zijn tegenover buitenlandse vissers. Dit verdrag is echter door Frankrijk in 1970 en door Spanje in 1971 geratificeerd: in de betrekkingen tussen deze beide staten is het dus gesloten na de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag, zodat artikel 234 niet van toepassing is. In de tweede plaats zijn slechts vijf Lid-Staten partij bij dit verdrag (naast Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, België en Nederland), zodat evenmin kon worden staande gehouden dat de Gemeenschap de Lid-Staten in hun verplichtingen is opgevolgd. Zoals bekend immers kan volgens de in genoemd arrest van 12 december 1972 (International Fruit Company) gehanteerde criteria, de Gemeenschap de Lid-Staten slechts opvolgen in hun uit een eerdere overeenkomst voortvloeiende verplichtingen wanneer aan vier voorwaarden is voldaan: de Lid-Staten dienden alle reeds partij bij de overeenkomst te zijn, toen zij het EEG-Verdrag sloten; deze staten moeten de wil hebben gehad om de Gemeenschap aan de verplichtingen uit de overeenkomst te binden, terwijl de Gemeenschap met de doelstellingen daarvan moet hebben ingestemd; de communautaire instellingen moeten in het kader van de overeenkomst daadwerkelijk zijn opgetreden; de andere verdragsluitende partijen moeten de overdracht van de bevoegdheden van de Lid-Staten op de Gemeenschap hebben aanvaard. Ter zake verwijs ik naar hetgeen ik reeds heb gezegd in mijn conclusie van 10 juli 1980 in zaak 812/79 (Burgoa). Het is duidelijk dat in het geval van het Verdrag van Genève van 29 april 1958 aan geen van bovengenoemde voorwaarden is voldaan.

Ten aanzien van de toepasselijkheid van artikel 234 is opgemerkt dat waar de onderhavige overeenkomsten gebieden betreffen waarop eerst enige tijd na de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag een begin is gemaakt met de uitoefening van de communautaire bevoegdheid, de verplichting van de instellingen om de nakoming van verbintenissen van een of meer Lid-Staten jegens een of meer derde staten niet te beletten, eveneens moet gelden voor de verbintenissen die zijn aangegaan vóór de uitoefening van deze bevoegdheid. Deze opvatting is echter duidelijk in strijd met de bewoordingen van artikel 234, eerste alinea, en de daaraan in genoemd arrest-Burgoa gegeven uitlegging: deze opvatting is temeer onaanvaardbaar omdat hier sprake is van een uitzonderingsbepaling, in dier voege dat daarin de nakoming van verbintenissen jegens derde staten die in strijd zijn met het gemeenschapsrecht, voorlopig wordt gewaarborgd. In het arrest van 14 juli 1976 (Kramer, Jurispr. 1976, blz. 1279) heeft het Hof weliswaar erkend dat zolang de Gemeenschap haar opdracht ter zake van de instandhouding van de rijkdommen van de zee nog niet volledig had vervuld, de Lid-Staten bevoegd waren gebleven ter zake internationale verbintenissen aan te gaan (r.o. 39), doch in dit arrest werd tevens verklaard dat de Lid-Staten gehouden waren, geen verbintenis aan te gaan die de Gemeenschap bij de latere uitoefening van haar eigen bevoegdheden kon hinderen (r.o. 44); in elk geval werd niet verwezen naar artikel 234, het enige relevante artikel in het onderhavige geschil.

Bovendien is gesteld dat het Verdrag van Genève van 1958 als codificatie-verdrag de Gemeenschap zou binden, onafhankelijk van de in het arrest-International Fruit Company van 12 december 1972 vastgestelde criteria. Ik betwijfel echter of genoemd artikel 7 van dit Verdrag een weergave en een codificatie vormde van het voordien bestaande gewoonterecht. Bovendien blijf ik bij de reeds in mijn conclusie in de zaak-Burgoa gehuldigde opvatting, dat de recente ontwikkelingen van het internationale zeerecht hebben geleid tot opheffing van de vroegere zowel algemene als bijzondere bepalingen die daarmee in strijd waren. Het komt mij voor dat bepalingen als artikel 7 van het verdrag, die in instandhouding van de rijkdommen van de zee regelen op basis van de traditionele splitsing tussen territoriale en volle zee, niet meer kunnen worden geacht te gelden nu deze splitsing door de erkenning van de „exclusieve economische zone" op losse schroeven is komen te staan.

Het Verdrag van Genève van 1958 kan derhalve niet als maatstaf dienen voor de geldigheid van de communautaire verordeningen inzake de visserij. Hetzelfde dient te worden geconcludeerd met betrekking tot het Verdrag van Londen inzake de visserij van 9 maart 1964 en het algemene Akkoord inzake de visserij tussen Frankrijk en Spanje van 20 maart 1967. Bij dit laatste dient in aanmerking te worden genomen dat het werd gesloten in het kader van het Verdrag van Londen, dat in artikel 9, lid 2, de mogelijkheid opende van een „voisinage"-regeling tussen naburige staten: het is dus een regeling tot toepassing van dat ver-

drag. Van belang is echter dat artikel 234 op geen van beide genoemde diplomatieke maatregelen van toepassing kan worden geacht, aangezien beide zijn gesloten na de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag (in de zaak-Burgoa lag de situatie anders, aangezien Ierland tot de EEG is toegetreden na het Verdrag van Londen te hebben geratificeerd). Anderzijds kan niet worden gesteld dat de Gemeenschap in de plaats is getreden van de verdragsluitende Lid-Staten, aangezien niet is voldaan aan de in het arrest-International Fruit Company gestelde voorwaarden. Hiertoe verwijs ik weer naar mijn conclusie in de zaak-Burgoa.

Met name een punt, waarover ik mij reeds heb kunnen uitspreken, verdient te worden beklemtoond. In de jaren zestig bestond er nog geen gemeenschappelijk visserijbeleid; er kon dan ook geen sprake zijn van een wil van de EEG, zich gebonden te achten aan het Verdrag van Londen, noch van enigerlei optreden van de communautaire instellingen in het kader van dat verdrag. In de jaren zeventig deden zich drie nieuwe verschijnselen voor: het snelle ontstaan van een volkenrechtelijke norm waarbij de exclusieve visserijzones van de staten werden uitgebreid tot 200 mijl uit de kust, het besluit van de Lid-Staten van de Gemeenschap hun respectieve visserijzones metterdaad in deze omvang te verbreden (althans in de Atlantische Oceaan en de Noordzee), en het gelijktijdig openen van visserijonderhandelingen tussen de EEG en de belanghebbende derde staten, waaronder Spanje. Zoals gezegd werden de resoluties van de Raad inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid vastgesteld op 3 november 1976: met nadruk wijs ik erop dat de onderhandelingen met Spanje werden geopend op 3 december van hetzelfde jaar (de overeenkomst werd geparafeerd op 22 september 1978). Aldus werd de communautaire overgangsregeling betreffende de aan Spaanse vissers binnen de zone van 200 mijl op vergunningsbasis toegekende vangstquota vastgesteld en toegepast in hetzelfde tijdvak als waarin de nieuwe conventionele regeling van de betrekkingen tussen de EEG en Spanje werd uitgewerkt; de communautaire regeling werd met medewerking van de Spaanse autoriteiten toegepast (vgl. rechtsoverweging 23 van het arrest-Burgoa).

Uitgaande van deze omstandigheden heeft het Hof verklaard dat genoemde overgangsregeling „(past) binnen het kader van de betrekkingen die de Gemeenschap en Spanje zijn aangegaan om de problemen in verband met de instandhoudingsmaatregelen en de uitbreiding van de exclusieve visserijzones op te lossen en de vissers wederzijds toegang te verlenen tot de door deze maatregelen bestreken wateren. Deze betrekkingen *zijn in de plaats getreden van de voordien in deze zones geldende regeling*, ten einde rekening te houden met de algemene ontwikkeling van het volkenrecht op het gebied van de visserij in volle zee" (arrest-Burgoa, r.o. 24). Bijgevolg was volgens het Hof niet gebleken van feiten en omstandigheden die de geldigheid van verordening nr. 1376/78 konden aantasten. Gezien het voorgaande is eenzelfde conclusie gerechtvaardigd met betrekking tot alle overgangsverordeningen welke door de nationale rechters in de onderhavige zaken zijn genoemd: zulks temeer daar in de considerans van de in de zaak-Crujeiras toepasselijke verorde-

ning nr. 1744/78 eveneens melding wordt gemaakt van vorengenoemde visserij-overeenkomst met Spanje, die ook reeds was genoemd in de considerans van verordening nr. 1376/78, terwijl de considerans van de in de zaak-Yurrita toepasselijke verordening nr. 1719/80 zelfs de reeds op 15 april 1980 ondertekende overeenkomst vermeldde. Daaraan behoeft nauwelijks te worden toegevoegd dat de met betrekking tot het Verdrag van Londen aangevoerde argumenten eveneens gelden voor het aanvullende Frans-Spaanse akkoord inzake de visserij: beide moeten worden geacht geen rechtsgevolgen te sorteren ten aanzien van de Gemeenschap en in elk geval te zijn achterhaald vanaf begin 1977, dat wil zeggen vanaf het moment van de opening van de onderhandelingen tussen de EEG en Spanje en de gelijktijdige stilzwijgende erkenning door Spanje van de door de Lid-Staten vastgestelde exclusieve economische zone van 200 mijl alsmede van de door de communautaire instellingen getroffen overgangsregeling voor de visserij.

5. Zoals gezegd werpen de Franse rechters niet alleen de vraag op naar de geldigheid van de op de Spaanse schepen toepasselijke verordeningen waarbij overgangsmaatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden werden vastgesteld, maar vragen zij het Hof subsidiair (dat wil zeggen wanneer zij geldig worden verklaard) of op deze verordeningen tegenover Spaanse burgers een beroep kan worden gedaan. Uit de motivering van het verwijzingsarrest van de Franse Cour de cassation kan worden opgemaakt dat de twijfel op dit punt verband houdt met de overweging dat Spanje geen partij is bij het EEG-Verdrag; daaruit wordt afgeleid dat de onderhavige verordeningen de voor Spaanse onderdanen uit het Verdrag van Londen en het Frans-Spaanse akkoord van 20 maart 1967 voortvloeiende rechten niet zouden mogen aantasten. Deze gedachte is echter beslist onjuist. De werkingsfeer van de gemeenschapsverordeningen is niet beperkt tot de burgers van de Lid-Staten; integendeel, de verordeningen waarvan de toepasselijkheid wordt betwist dienden een regeling te bevatten voor Spaanse schepen binnen de 200-mijlszone langs de kusten van de Lid-Staten en waren dus overwegend bestemd voor de personen aan boord van deze schepen, ongeacht hun nationaliteit. Het staat buiten kijf dat waar het erom ging de instandhouding en het beheer van de visbestanden in de „exclusieve economische zone" van de Lid-Staten te waarborgen, de Gemeenschap bevoegd was verordeningen vast te stellen, aangezien het een materie betreft welke ingevolge het EEG-Verdrag onder haar bevoegdheid ressorteert (zoals gezegd betreft het hier het gemeenschappelijk landbouwbeleid). Met betrekking tot het feit echter dat sommige Lid-Staten door overeenkomsten met derde staten jegens deze laatste verbintenissen zijn aangegaan die in strijd kunnen zijn met de communautaire regeling, merk ik op dat indien deze laatste (om redenen die ik heb geprobeerd duidelijk te maken) geldig wordt verklaard, haar normale werking geen onderwerp van discussie kan zijn voor wat betreft degenen voor wie zij bestemd is. Waar de onderhavige verordeningen dus geldig zijn ondanks eerdere internationale verbintenissen van een of meer Lid-Staten, moeten zij inroepbaar worden geacht jegens Spaanse vissers.

6. Ik ga thans over tot zaak 181/80. In de door de Franse Cour de cassation in deze zaak gestelde vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over „de geldigheid, in het licht van eerdere inter-

nationale verbintenissen, van de verordeningen nrs. 353/77 (lees: 373/77) van 24 februari 1977, 746/77 van 5 april 1977, 1416/77 van 28 juni 1977, 1709/77 van 26 juli 1977 en 2160/77 van 30 september 1977, voor zover in deze verordeningen nieuwe voorwaarden voor de uitoefening door Spaanse schepen van de visvangst in de gereserveerde visserijzone van 6 tot 12 zeemijl worden vastgesteld, en zo ja, over de vraag of op voornoemde verordeningen een beroep kan worden gedaan tegenover Spaanse onderdanen". De structuur van deze vraag lijkt sterk op die van de hiervoor behandelde, doch er zijn twee verschillen. In de eerste plaats worden vijf verordeningen met name genoemd, die echter behoren tot de „overgangsmaatregelen" inzake de visserij welke van toepassing waren op Spaanse schepen; het betreft alle verordeningen die zijn uitgevaardigd vóór de litigieuze visvangst. In de tweede plaats wordt gevraagd of de verordeningen geldig zijn (en of daarop tegenover Spaanse onderdanen een beroep kan worden gedaan, voor zover zij indruisen tegen eerdere internationale verbintenissen betreffende de visserijzone van *6 tot 12 mijl uit de Franse kusten.* In het hoofdgeding is enkel rekening gehouden met de internationale verbintenissen uit het Verdrag van Londen van 9 maart 1964 en het Frans-Spaanse akkoord inzake de visserij van 20 maart 1967; daarentegen is niet gesproken over het Verdrag van Genève van 29 april 1958 inzake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee, en het lijkt mij niet van belang na te gaan of zulks betekent dat dit verdrag in het onderhavige geval niet van toepassing was.

Ik heb er reeds op gewezen dat de procedure tegen Arbelaiz-Emazabel zowel voor het Tribunal de Grande Instance te Bayonne als voor de Cour d'appel te Pau een gunstige afloop heeft gehad voor de verdachte, in tegensteling tot die tegen Crujeiras Tomé. Dit verschil in opvatting van de Franse rechters in beide zaken kan mede worden verklaard door het feit dat het Verdrag van Londen en het Frans-Spaanse akkoord van 1967 gezien hun inhoud stellig een oplossing konden bieden in het geval Arbelaiz-Emazabel, terwijl zij in de zaak-Crujeiras Tomé niet relevant waren. Daarmee wil ik zeggen dat de visvangst in de 6 tot 12 mijl uit de Atlantische kust gelegen zone van de Franse territoriale zee de zowel in het Verdrag van Londen als het aanvullende Frans-Spaanse akkoord beoogde kenmerken vertoonde: beide erkenden namelijk — zij het in verschillende vormen — de rechten van Spaanse burgers om juist in die zone te vissen. Voor het betoog echter dat de visvangst buiten de 12-mijlszone binnen de werkingssfeer van dat Verdrag en dat Akkoord vielen, moest daaraan een met de letter en de geest ervan strijdige uitlegging worden gegeven, waartegen ik reeds in mijn conclusie in de zaak-Burgoa bezwaar heb gemaakt.

Dit voorgesteld, dient te worden vastgesteld of de inhoud van het Verdrag van Londen en het aanvullende Frans-Spaanse akkoord inzake de visserij in de onderhavige zaak al dan niet een rol speelt. Mijns inziens zou dit het geval zijn indien de verenigbaarheid moest worden onderzocht van de uit die overeenkomsten voortvloeiende internationale verbintenissen en de verordeningen die de EEG tussen 1977 en 1980 heeft

vastgesteld om in de 200-mijlszone in de Atlantische Oceaan overgangsmaatregelen voor Spaanse vissersschepen in te voeren. Maar indien men ervan uitgaat dat de onderhavige internationale verbintenissen de Gemeenschap in het geheel niet raken, en ontkent dat artikel 234 EEG-Verdrag in het onderhavige geval van toepassing kan zijn (met als gevolg dat de communautaire instellingen niet kunnen worden verplicht de nakoming van deze verbintenissen door de Lid-Staten niet te beletten), is er geen aanleiding de verenigbaarheid van genoemde communautaire verordeningen met het Verdrag van Londen en het Frans-Spaanse akkoord van 1967 te onderzoeken.

Volgens mij is dit nu precies het geval. Het is overbodig mijn betoog ten aanzien van de zaken Crujeiras Tomé en Yurrita te herhalen om aan te tonen dat artikel 234 niet geldt voor na de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag gesloten overeenkomsten en dat geen van beide onderhavige overeenkomsten kan worden geacht de EEG te binden. Daarentegen wil ik aantonen dat het standpunt van het Hof in het arrest-Burgoa van 14 oktober 1980 ook geldt voor de regeling die van toepassing is op Spaanse schepen binnen het zeegebied tussen 6 en 12 mijl uit de atlantische kusten van de Gemeenschap. Enerzijds wordt in de sedert 1977 vastgestelde communautaire verordeningen geen onderscheid gemaakt tussen de diverse zeegebieden tussen de kust en de buitengrens van de exclusieve economische zone (200 mijl); zij voerden een regeling in die van toepassing was binnen de *visserijzones* van de Lid-Staten, die zich tot 200 zeemijlen langs de kusten van de Noordzee en de Atlantische Oceaan uitstrekten. Anderzijds werden in de tussen de EEG en Spanje uitonderhandelde en later gesloten overeenkomst de aan de jurisdictie van de verdragsluitende partijen onderworpen visserijzones (dat wil zeggen de zones die de territoriale wateren en de exclusieve economische zones omvatten) eveneens als een geheel gezien. Wanneer derhalve in het arrest-Burgoa wordt verklaard dat de betrekkingen die de Gemeenschap en Spanje voor de exclusieve visserijzones zijn aangegaan — en waaronder de door de EEG vastgestelde overgangsregeling valt — „in de plaats zijn getreden van de voordien in deze zones geldende regeling" (r.o. 24), heeft zulks niet alleen betrekking op de zeegebieden tussen 12 en 200 mijl, maar ook op die tussen de kusten en de 12-mijlsgrens.

7. De raadsman van Arbelaiz-Emazabel heeft onder meer betoogd dat het Frans-Spaanse akkoord inzake de visserij van 1967 door de Commissie in 1977 van toepassing werd geacht, ondanks de communautaire verordeningen. Daartoe heeft betrokkene een verbale nota van 4 juli 1977 aangehaald waarin de Commissie in antwoord op een nota van het Spaanse ministerie van Buitenlandse zaken verklaarde dat de vangstmogelijkheden die de Spaanse visserschepen waren geboden in het kader van de bij verordening (EEG) nr. 746/77 vastgestelde overgangsregeling (die bij een nieuwe verordening zou zijn verlengd) zich beperkten tot de wateren buiten de 12-mijlszone,

„sans préjudice des droits découlant de l'accord général sur la pêche entre la France et l'Espagne du 20 mars 1967; à l'intérieur de ces zones, l'exercice des activités de pêche n'est donc pas permis aux bateaux espagnols, exception faite de la zone visée à l'accord précité". De Commissie heeft verklaard dat de onderhavige passage uit haar verbale nota van 4 juli 1977 uitsluitend betrekking had op de zone langs de kust (tot 3 mijl uit het vasteland), bedoeld in paragraaf III van het Frans-Spaanse akkoord. Dit werd verduidelijkt bij mondelinge nota van 29 juli 1977, waarin werd verklaard: „le nouveau règlement (1709/77), comme les règlements précédents, *s'applique à l'ensemble des zones de pêche sous la juridiction ou la souveraineté des États membres* de la Communauté, y compris la zone visée au paragraphe I de l'échange de lettres portant accord franco-espagnol du 20 mars 1967, et excepté la zone de pêche côtière visée au paragraphe III dudit échange de lettres".

Het komt mij voor dat de nota van 4 juli niet los van die van 29 juli mag worden gezien en dat, wanneer beide teksten in onderling verband worden onderzocht, zij geen erkenning van de bindende kracht van het Frans-Spaanse akkoord voor de EEG impliceren. In werkelijkheid bevatten deze nota's de door de Commissie gegeven uitlegging van het toepassingsgebied van de door de Gemeenschap ingestelde „overgangsregeling"; en wanneer men de aandacht toespitst op de nota van 29 juli 1977, lijkt het van belang dat deze de in paragraaf I van het Frans-Spaanse akkoord bedoelde rechtssituatie op grond van deze overgangsregeling reeds achterhaald achtte. Men moet echter in het oog houden dat het er in de onderhavige zaak niet om gaat vast te stellen of op het Frans-Spaanse visserijakkoord in 1977 nog een beroep kon worden gedaan in de betrekkingen tussen deze twee landen, dan wel of de Commissie nog voornemens was, nu de onderhandelingen met Spanje waren afgerond, de inhoud ervan gedeeltelijk te eerbiedigen. Doorslaggevend is de vraag of dit akkoord de Gemeenschap ooit heeft gebonden of ooit tot de categorie van in artikel 234, eerste alinea, EEG-Verdrag bedoelde overeenkomsten heeft behoord, aangezien slechts in een van deze twee gevallen de communautaire overgangsregeling inzake de visserij ongeldig zou kunnen zijn, voor zover zij onverenigbaar mocht zijn met voornoemd akkoord. Uit de mondelinge nota's van 4 en 29 juli 1977 vallen volgens mij evenwel geen argumenten af te leiden, op grond waarvan een van beide aangegeven gevallen geloofwaardig zou kunnen zijn.

8. In de loop van de procedure hebben partijen uitgebreid gesproken over een aantal problemen met betrekking tot de inhoud van het Londense Visserijverdrag; in het licht van de door mij gevolgde redenering behoeven deze niet meer te worden besproken. Het lijkt mij echter nuttig erop te wijzen dat valabele argumenten zijn in te brengen tegen de opvatting dat dat verdrag niet te verenigen is met de door de Gemeenschap sedert 1977 ingevoerde overgangsregeling op het gebied van de visserij; een korte samenvatting van de argumenten volstaat.

De bepaling die om zo te zeggen een tegenwicht vormt voor de in artikel 3 vervatte erkenning van de rechten van de traditionele vissers is artikel 5 van het verdrag. Dit verleent de kuststaat de be-

voegdheid de visserij binnen de zone tussen 6 en 12 mijl te regelen, in het bijzonder ter uitvoering van internationale instandhoudingsmaatregelen. De vaststelling van vangstquota is derhalve stellig geoorloofd en het vergunningstelsel kan mijns inziens worden geacht te zijn gedekt door de ruime formulering van de bevoegdheid van de kuststaten, „de visserij te regelen en naleving van deze regeling *af te dwingen*". Ter zake is opgemerkt dat artikel 5 een duidelijk omschreven voorwaarde bevat, te weten dat formeel, noch feitelijk wordt gediscrimineerd ten aanzien van vissersschepen van andere verdragsluitende partijen. De omstandigheden dat het vergunningstelsel niet geldt voor vissers uit de Gemeenschap, zou deze echter in een bevoorrechte positie plaatsen. In een obiter dictum heeft het Hof een antwoord gegeven op dit bezwaar, door in het arrest-Burgoa (r.o. 21) te verklaren dat „de visvangst (kan) worden gecontroleerd door middel van een stelsel van vangstvergunningen, ... met name ... wanneer de vangstcontrole niet kan worden verricht in de nabijgelegen kusthavens, omdat de vissersschepen van derde landen voor het lossen van hun vangst gewoonlijk naar hun haven van herkomst terugkeren". Het vergunningsstelsel kan dus niet discriminerend worden geacht, aangezien het een vorm van vangstcontrole is.

De raadsman van Arbelaiz-Emazabel heeft betoogd dat de controle op door de vissers uit de Gemeenschap verrichte vangsten is ingevoerd bij een verordening die is vastgesteld na de verordeningen waarbij voor de Spaanse vissers het vergunningstelsel werd ingevoerd (verordening nr. 753/80 van 26 maart 1980); hij heeft voorts gezegd dat de Franse autoriteiten nooit een doeltreffend systeem voor de controle na de aanvoer van de vis hebben toegepast. Ten aanzien van het eerste punt wil ik echter opmerken dat de invoering van de betrokken controlesystemen geheel op de weg lag van de nationale autoriteiten, voordat bij genoemde verordening verschillende bepalingen inzake de registratie en de informatieoverdracht met betrekking tot de vangsten van vissersschepen uit de Lid-Staten werden ingevoerd. Ten aanzien van het tweede punt herinner ik eraan dat de Commissie ter terechtzitting heeft ontkend dat de Franse praktijk voor kritiek vatbaar is; integendeel, zij is zo ver gegaan te verklaren dat de Franse controlesysteem het meest geperfectioneerde van de Gemeenschap is.

Anderzijds dient te worden vermeld dat ook indien men de situatie van de vissers uit de Gemeenschap „bevoorrecht" acht omdat deze vissers de visvangst zonder vergunning kunnen uitoefenen, de op hen toegepaste bijzondere behandeling in elk geval geoorloofd moet worden geacht ingevolge artikel 10 van het Londense Visserijverdrag. Dit artikel laat namelijk de instelling (of de instandhouding) van een bijzondere visserijregeling in de betrekkingen tussen de Lid-Staten van de EEG onverlet en bij de uitlegging van iedere andere bepaling van dat verdrag moet deze vrijwaring in aanmerking worden genomen.

Met betrekking tot artikel 5 van het Londense Visserijverdrag is eveneens gesproken over de vraag of is voldaan aan de verplichting van lid 2, volgens hetwelk de kuststaat, alvorens een visserijregeling in te voeren, „daarvan mededeling (moet doen) aan de andere betrokken verdragsluitende partijen en met hen overleg (moet plegen) indien zij dit wensen". Volgens de raadsman van Arbelaiz-Ema-

zabel is deze verplichting geschonden toen verordening nr. 746/77 van de Raad werd vastgesteld, aangezien Spanje daarvan eerst de dag na haar vaststelling mededeling is gedaan. Het komt mij echter voor dat een verplichting als vervat in genoemd artikel 5, lid 2, betekent dat de andere partij op de hoogte moet worden gebracht voor de in te voeren regeling, zodat deze in voorkomend geval haar opmerkingen kan indienen, doch dat niet wordt gedoeld op het openen van daadwerkelijke onderhandelingen. Bijgevolg kan aan deze verplichting worden voldaan zonder dat mededeling behoeft te worden gedaan van de definitieve tekst van het besluit dat een Partij voornemens is te nemen. Ter terechtzitting heeft de Commissie zonder tegenspraak verklaard dat zij de Spaanse autoriteiten tijdig had ingelicht over de vaststelling van de bij verordening nr. 746/77 in te voeren quota. Bijgevolg kan worden gesteld dat aan de verplichting tot mededeling en raadpleging was voldaan.

Tenslotte vermeld ik nu dat de burgerlijke partij heeft gepoogd opnieuw de stelling te verkondigen, dat de rechten van de traditionele vissers hun grondslag vinden in een internationale gewoonte. Dit probleem heb ik reeds onderzocht in mijn conclusie in de zaak-Burgoa, zodat ik hier slechts zou willen opmerken dat de rechten van de traditionele vissers enkel worden geregeld in overeenkomsten en niet door algemene volkenrechtelijke beginselen. Ik blijf ervan overtuigd dat de eventuele praktijk in de betrekkingen tussen sommige staten voordat de exclusieve visserijzone werd uitgebreid tot 200 mijl, in elk geval niet kan worden aangevoerd als bewijs voor een regel die kan worden aangepast aan de door deze uitbreiding ontstane nieuwe rechtssituatie.

9. Ook in zaak 181/80 wenst de rechter in het hoofdgeding te vernemen of de in de vraag genoemde communautaire verordeningen kunnen worden tegengeworpen aan Spaanse burgers in geval zij geldig worden verklaard. In zoverre is er geen verschil tussen de onderhavige zaak en de beide andere. Derhalve verwijs ik naar bovenstaand betoog, waarmee ik meen te hebben aangetoond dat de betrokken verordeningen, zo zij geldig zijn, ongetwijfeld een zodanige werkingssfeer hebben dat zij binnen de wateren die onder de jurisdictie van de Lid-Staten vallen kunnen worden toegepast op Spaanse vissers.

10. Concluderend geef ik het Hof in overweging, de door de Franse Cour de cassation bij arresten van 7 juli 1980 en het Tribunal de Grande Instance te Saint-Nazaire bij vonnis van 24 oktober 1980 gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

a) bij onderzoek van de verordeningen van de Raad tot vaststelling van bepaalde overgangsmaatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden die van toepassing zijn op vaartuigen die de Spaanse vlag voeren, is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten;

b) derhalve kan op deze verordeningen een beroep worden gedaan tegenover Spaanse onderdanen die de visvangst hebben uitgeoefend in de in deze verordeningen bedoelde visserijgebieden en tijdvakken.