In de gevoegde zaken 185-204/78,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Economische Politierechter in de Arrondissementsrechtbank te Rotterdam, in de aldaar hangende strafgedingen tegen

FIRMA J. VAN DAM EN ZONEN (zaken 185 en 186/78),

FIRMA J. EN W. LOKKER CORNELISZONEN (zaken 187 en 188/78),

REDERIJ DELTA BV (zaak 189/78),

FIRMA GEBR. J. EN W. MELISSANT (zaken 190 en 191/78),

FIRMA C. TANIS JACZN EN ZONEN (zaak 192/78),

JAN TANIS, zeevisser (zaak 193/78),

FIRMA GEBR. VAN DER KLOOSTER (zaak 194/78),

FIRMA JAC. VAN DER KLOOSTER EN ZOON (zaak 195/78),

JAC. TANIS, KMRSZN EN ZONEN (zaak 196/78),

JAN GRINWIS, zeevisser (zaak 197/78),

ANTHONIJ REDERT, zeevisser (zaak 198/78),

FIRMA A. REDERT EN G. TANIS (zaak 199/78),

FIRMA JOH. EN KR. ORGERS GERRITZONEN (zaak 200/78),

VISSERIJBEDRIJF WISSELVALLIGHEID BV (zaak 201/78),

JOHANNES TANIS, zeevisser (zaak 202/78),

JOHANNES GRINWIS, zeevisser (zaak 203/78), en

ADAM 'T MANNETJE, zeevisser (zaak 204/78),

alle gevestigd of wonende te Goedereede,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 102 van de Akte van 22 januari 1972 betreffende de toetredingsvoorwaarden en de aanpassing der Verdragen, en van enkele regels van gemeenschapsrecht, met het oog op nationale maatregelen houdende contingentering van de vangst van tong en schol in de Noordzee,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, J. Mertens de Wilmars en Mackenzie Stuart, kamerpresidenten, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait en T. Koopmans, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: A. Van Houtte

het volgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

In Nederland is het ingevolge artikel 2 van de beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978 van 29 december 1977 verboden, vanaf 1 januari 1978 de visserij op tong en schol uit te oefenen in bepaalde visserijzones, waaronder de Noordzee, die niet alleen tot het rechtsgebied van Nederland, maar ook tot dat van België, Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen behoort. Van dit algemene verbod wordt in artikel 3 vrijstelling verleend voor zover het betreft de vangst per kalendermaand door de gezamenlijke Nederlandse vissers van een hoeveelheid van niet meer dan 765 ton tong onderscheidenlijk een hoeveelheid van niet meer dan 2950 ton schol.

De beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee 1978, eveneens van 29 december 1977, bevat, ter uitvoering van artikel 3 van de beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol, regels en criteria voor de maandelijkse verdeling van de globale hoeveelheid toegestane vangsten en voor de vaststelling van het in 1978 per Nederlands vaartuig toegekende maandcontingent voor de aanvoer van tong en schol.

De twee beschikkingen van 29 december 1977, in werking getreden op 1 januari 1978, steunen op het Reglement zee- en kustvisserij 1977 van 25 november 1977, dat de minister van Landbouw en Visserij in artikel 3 enerzijds de bevoegdheid geeft regelen te stellen ter uitvoering van internationale overeenkomsten of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, en anderzijds een „autonome" bevoegdheid toekent om los van de internationale voorschriften regels vast te stellen. Artikel 4 bevat een opsomming van de materies waarvoor de minister aldus regelen kan stellen. Hiertoe behoren onder meer de vaststelling van de omvang van de door de gezamenlijke Nederlandse vissers te vangen hoeveelheden vis en de verdeling daarvan onder de Nederlandse vissers.

In januari 1978 hebben 17 Nederlandse visserijbedrijven of zeevissers de bepalingen van de beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee overtreden door met de hen toebehorende vissersvaartuigen hoeveelheden tong en/of schol aan te voeren die het voor de betrokken vaartuigen vastgestelde maandcontingent overschreden, hetwelk hun was betekend door de Directeur der Visserijen bij het ministerie van Landbouw en Visserij.

Deze vissers zijn op grond daarvan door de Officier van Justitie gedagvaard op 27 juni 1978 voor de Economische Politierechter in de Arrondissementsrechtbank te Rotterdam ter verschijnen.

De Economische Politierechter heeft bij twintig vonnissen, gewezen op 18 juli 1978, besloten de procedure te schorsen en krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

1. Op welke datum is de termijn, bedoeld in artikel 102 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden en de aanpassing der verdragen, verstreken?

2. Zijn de maatregelen op basis van het Reglement zee- en kustvisserij 1977 (Stb. 666), zoals neergelegd in de beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978 en de beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee 1978 (Stcrt. 1977-255), gebaseerd op besluiten van de Gemeenschap, op door de Gemeenschap aan de Lid-Staten bij verdrag opgelegde verplichtingen, zoals bedoeld in artikel 5 EEG-Verdrag, of op door de Gemeenschap aan de Lid-Staten verleende bevoegdheden?

3. Zijn vorenbedoelde maatregelen inhoudelijk verenigbaar met het gemeenschapsrecht?

De vonnissen van de Economische Politierechter zijn op 14 september 1978 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Het Hof heeft bij beschikking van 15 november 1978 besloten de twintig zaken, ingeschreven onder de nummers 185-204/78, voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en het arrest te voegen.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn op 27 november 1978 schriftelijke opmerkingen ingediend door de Commissie van de Europese Gemeen-

schappen, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. Bourgeois; op 6 december door de Firma J. van Dam en Zonen en de andere gedaagden in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door H. Kronenberg, advocaat te Rotterdam; op dezelfde datum door de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, ten deze vertegenwoordigd door F. Italianer, secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken; op 13 december door de regering van het Koninkrijk Denemarken, ten deze vertegenwoordigd door P. Lachmann, adviseur bij het Directoraat Externe Economische Betrekkingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken; en op 3 januari 1979 door de regering van de Franse republiek.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft evenwel de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, van het Koninkrijk Denemarken, van de Franse republiek en van het Verenigd Koninkrijk alsmede de Commissie verzocht voor de aanvang van de mondelinge procedure een vraag te beantwoorden. Aan deze uitnodiging is binnen de toegestane termijn gevolg gegeven.

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG

De *Firma J. van Dam en Zonen en de andere gedaagden in het hoofdgeding* schetsen de in geding zijnde Nederlandse regeling.

a) Begin 1977 heeft Nederland het Verdrag inzake de visserij in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (NEAFC) tegen eind december 1977 opgezegd. Dit is eveneens gedaan door de overige Lid-Staten van de EEG, die lid waren van dat Verdrag. Er is geen nieuw Verdrag met de EEG als lid tot stand gekomen. De Raad van de Europese Gemeenschappen heeft evenmin voor het jaar 1978 regelingen voor de beperking van de vangst van tong en schol vastgesteld. Het besluit van de Raad van december 1977 om de communautaire verordeningen inzake de instandhouding en het beheer tot 31 januari 1978 te verlengen, kan niet van toepassing zijn op de tong- en scholvisserij, aangezien in 1977 geen specifieke communautaire regelingen in die sector bestonden. De Raad heeft geen enkel besluit genomen dat aan de voorschriften van het EEG-Verdrag voldoet, om de nationale regelingen, die in 1977 op inmiddels vervallen internationale afspraken waren gebaseerd, te verlengen. Voor het jaar 1978 heeft de Raad tijdens zijn bijeenkomst van 30 en 31 januari 1978 ingestemd met de mededeling van de Commissie, dat bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling, nationale maatregelen slechts kunnen worden getroffen voor zover deze strikt noodzakelijk zijn uit hoofde van de instandhouding en het beheer van de visbestanden, niet discriminerend zijn, in overeenstemming zijn met het Verdrag en nadat vooraf de goedkeuring van de Commissie is gevraagd. De mededeling van de Commissie kan, gezien de datum waarop de Raad ermee heeft ingestemd, geen betrekking hebben op de litigieuze quoteringsregeling voor januari 1978. Voorts kan zij niet als een formele machtiging worden gezien.

Aan de hand van het hierboven gestelde kan worden geconcludeerd dat de tweede vraag ontkennend moet worden beantwoord.

b) De bevoegdheid van de Lid-Staten tot het nemen van nationale visvangstbeperkende maatregelen is in de rechtspraak van het Hof aan de orde geweest.

In het arrest van 14 juli 1976 (gevoegde zaken 3, 4 en 6/76, Kramer en anderen, Jurispr. 1976, blz. 1280) heeft het Hof overwogen dat „aangezien de Gemeenschap haar opdracht ter zake nog niet volledig heeft vervuld", de Lid-Staten destijds „bevoegd waren ... verbintenissen aan te gaan tot instandhouding van de natuurlijke rijkdommen van de zee", doch dat „deze bevoegdheid der Lid-Staten slechts van transitoire aard is"; deze transitoire bevoegdheid zal „uiterlijk vanaf het zesde jaar na de toetreding ... ophouden te bestaan, aangezien de Raad overeenkomstig zijn verplichting ex artikel 102 van de Toetredingsakte, dan maatregelen tot behoud van de biologische rijkdommen van de zee moet hebben vastgesteld". Uiterlijk vanaf het zesde jaar na de toetreding is er dus sprake van een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap tot het treffen van maatregelen tot behoud van de biologische rijkdommen van de zee op intern vlak, uit welke exclusieve interne bevoegdheid ook een exclusieve externe bevoegdheid wordt afgeleid.

Ook uit de arresten van 16 februari 1978 (zaak 61/77, Commissie /t. Ierland, Jurispr. 1978, blz. 418, en zaak 88/77, Schonenberg, Jurispr. 1978, blz. 474) valt af te leiden dat de Lid-Staten gedurende de in artikel 102 van de Toetredingsakte bedoelde overgangsperiode op visserijgebied nog slechts een restbevoegdheid hebben en dat er aan het einde van de overgangsperiode geen nationale bevoegdheid meer kan bestaan.

De in artikel 102 Toetredingsakte bedoelde toetreding heeft op 1 januari 1973 plaatsgevonden. Derhalve moeten de in deze bepaling bedoelde maatregelen uiterlijk op 1 januari 1978 zijn getroffen.

Het antwoord op de eerste vraag moet dan ook luiden dat

de Lid-Staten sinds 1 januari 1978, gezien het gemeenschapsrecht en in het bijzonder artikel 102 Toetredingsakte, geen bevoegdheid meer hebben tot het treffen van vangstbeperkende maatregelen zoals deze in casu zijn neergelegd in de beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978 en de beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee 1978. Slechts met een in een Raadsverordening uitdrukkelijk gegeven machtiging kunnen dergelijke regelingen door de Lid-Staten worden getroffen.

c) Zelfs indien de Lid-Staten na 1 januari 1978 nog over een restbevoegdheid zouden beschikken — quod non —, dan zou dit niet wegnemen dat de twee Nederlandse beschikkingen die in het hoofdgeding aan de orde zijn, inhoudelijk onverenigbaar zijn met artikel 7 EEG-Verdrag en artikel 2 van verordening nr. 101/76 van de Raad van 19 januari 1976 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (PB L 20 van 1976, blz. 19). Blijkens de rechtspraak van het Hof mogen de nationale maatregelen ook gedurende de overgangsperiode niet strijdig zijn met het gemeenschapsrecht en moeten zij, voor zover zij een vangstbeperking inhouden, een minimaal effect hebben op de werking van de marktordening.

Artikel 7 EEG-Verdrag verbiedt iedere discriminatie op grond van nationaliteit. Artikel 2 van verordening nr. 101/76 schrijft een gelijke behandeling voor ten aanzien van de toegang tot en de bevissing van de visgronden in het gedeelte

van de zee dat onder de soevereiniteit of de jurisdictie van elk van de Lid-Staten valt. De litigieuze beschikkingen bevatten ofwel voor alle vissers, ongeacht hun nationaliteit, een visverbod voor het Noordzee-gebied, dat slechts gedeeltelijk tot de Nederlandse visserijzone van 200 zeemijl behoort, met een vrijstelling voor de Nederlandse vissers binnen de grenzen van het hun toegekende maandcontingent, ofwel zij komen hierop neer dat de vissers van de Lid-Staten, behalve de Nederlandse, onbeperkt hun gang kunnen gaan terwijl de Nederlandse visser wordt beperkt tot het in zijn nationale regeling vastgestelde maandcontingent. In beide gevallen is er sprake van een discriminatie. In de praktijk is de Nederlandse regeling uitsluitend van toepassing op de Nederlandse tong- en scholvissers, die zich aldus in een veel ongunstiger positie bevinden dan hun collega's van andere Lid-Staten, omdat geen der andere Lid-Staten voor januari 1978 een — vergelijkbare of identieke — quoteringsregeling heeft vastgesteld.

Derhalve ware de derde vraag te beantwoorden als volgt:

De vangstbeperkende maatregelen, gebaseerd op artikel 4 Reglement zee- en kustvisserij 1977 en met name zoals neergelegd in de beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978 en de beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee 1978, zijn onverenigbaar met artikel 7 EEG-Verdrag en de artikelen 2 en 4 van verordening nr. 101/76.

De *regering van het Koninkrijk der Nederlanden* merkt op dat in het hoofdgeding de vraag van de bevoegdheid van de Lid-Staten tot het treffen van vangstbeperkende maatregelen centraal staat en dat deze vraag moet worden onderzocht uit het oogpunt van een voorlopige verlenging voor het jaar 1978 van een tweetal ministeriële beschikkingen waarbij de vangst van tong en schol in de Noordzee is geregeld.

a) Tot begin 1978 waren de Lid-Staten van de Gemeenschap, met uitzondering van Italië en Luxemburg, aangesloten bij het Verdrag inzake de visserij in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan. Voor het jaar 1977 voorzag de in het kader van dit Verdrag op 25 november 1976 aangenomen Aanbeveling 15 A in een beperking van de vangst van tong en schol in de Noordzee, middels de vaststelling van totale vangstquota en de verdeling daarvan over de betrokken Lid-Staten. De Nederlandse autoriteiten hebben aan deze aanbeveling uitvoering gegeven bij de beschikking vangstbeperking tong en schol 1977, ter uitvoering waarvan de beschikking contingenteringsregeling tong en schol Noordzee 1977 een quoteringsregeling door middel van jaarquota per vaartuig vaststelde. Daar de Gemeenschap in december 1977 niet in staat bleek een gemeenschappelijk visserijbeleid te verwezenlijken, werd in het kader van de Visserijraad van 5, 6 en 7 december 1977 besloten, de voor 1977 geldende nationale regelingen voor de vangst van tong en schol tot 1 februari 1978 te verlengen. De Nederlandse autoriteiten hebben aan dit besluit gevolg gegeven door middel van de twee beschikkingen van 29 december 1977, die in het hoofdgeding aan de orde zijn.

b) In zijn arrest van 16 februari 1978 heeft het Hof uitgesproken dat de Lid-

Staten op nationaal niveau nog de geëigende instandhoudingsmaatregelen mogen nemen „zolang de overgangsperiode van artikel 102 Toetredingsakte niet is verstreken en de Gemeenschap geen volledig gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid terzake".

De in artikel 102 bedoelde overgangsperiode is geen overgangsperiode in de zin van artikel 9 Toetredingsakte, daar artikel 102 niet aan de Lid-Staten, maar aan een communautaire instelling een verplichting oplegt. Artikel 9 verplicht de nieuwe Lid-Staten tot afschaffing van nauwkeurig omschreven overgangsmaatregelen, terwijl de Raad wordt opgedragen de niet nader omschreven „voorwaarden voor de uitoefening van de visserij" vast de stellen. Artikel 102 Toetredingsakte verzet zich dan ook niet tegen het nemen van nationale instandhoudingsmaatregelen — uiteraard voor zover deze maatregelen door de Lid-Staten zijn genomen met inachtneming van de op hen rustende verplichting tot samenwerking, waaronder begrepen informatie van en samenwerking met de Commissie — indien het onmogelijk blijkt om in het kader van de Raad tijdig een algemene oplossing te vinden.

Het is algemeen aanvaard dat de in artikel 102 Toetredingsakte bedoelde periode van zes jaar afloopt op 1 januari 1979.

c) Aan de in het arrest van 16 februari 1978 bedoelde verplichting tot samenwerking is in casu voldaan, daar de in geding zijnde maatregelen een rechtstreeks gevolg waren van afspraken op communautair niveau. Want het overleg binnen de Raad in december 1977 werd weliswaar tot 16 januari 1978 geschorst, maar tevens werd besloten de tot 1 januari 1978 geldende communautaire verordeningen inzake de instandhouding en het beheer, alsmede de op die datum vervallende nationale regelingen in de visserijsector, tot 1 februari 1978 te verlengen.

De Nederlandse beschikkingen houdende een voorlopige regeling voor het jaar 1978 vormen geen discriminatie in de zin van artikel 7 EEG-Verdrag. Immers, op basis van het in wezen communautair besluit van 5, 6 en 7 december 1977 waren de betrokken Lid-Staten gehouden, het in 1977 algemeen geldende verbod om in de Noordzee meer tong en schol te vangen dan bij Aanbeveling 15 A was toegestaan, tot 1 februari 1978 te verlengen. Nederland heeft deze verlenging ten uitvoer gelegd; het was daartoe gehouden, ook al zouden de autoriteiten van de andere Lid-Staten deze verplichting niet zijn nagekomen. Ook indien de door Nederland toegepaste voorlopige maatregel een zuiver nationale regeling zou zijn, dan kan zij evenmin een door het gemeenschapsrecht verboden discriminatie vormen, wanneer de ongelijke behandeling van de respectieve onderdanen van verschillende Lid-Staten het gevolg is van een verschil in wetgeving tussen de Lid-Staten.

d) Derhalve was de Nederlandse regering bevoegd tot het nemen van de litigieuze maatregelen en zijn deze inhoudelijk verenigbaar met het gemeenschapsrecht.

De *regering van het Koninkrijk Denemarken* merkt in hoofdzaak het volgende op:

a) De twijfel over de vraag of de termijn bedoeld in artikel 102 Toetredingsakte, op 1 januari 1978 dan wel op 1 januari 1979 eindigt, kan niet door een taalkundige uitlegging worden weggenomen.

Voor de opvatting dat de termijn op 31 december 1977 afloopt, kan worden aangevoerd dat dit de datum is waarop de toepassing van de overgangsmaatregelen krachtens artikel 9 Toetredingsakte in normale omstandigheden eindigt. De omstandigheid dat in artikel 102 juist niet over het einde van de algemene overgangsperiode wordt gesproken, biedt evenwel grond voor de opvatting dat de overgangsperiode eerst op 31 december 1978 verstrijkt.

b) Het Hof heeft onder meer in zijn arresten van 16 februari 1978 erkend dat de Lid-Staten bevoegd zijn om tijdelijk strikt noodzakelijke en niet-discriminerende beschermende maatregelen vast te stellen, zolang de overgangsperiode van artikel 102 Toetredingsakte niet is verstreken en de Gemeenschap haar bevoegdheid op dat gebied nog niet ten volle heeft uitgeoefend. De bevoegdheid van de Nederlandse regering kan dus in casu niet worden betwist. Bovendien zijn de Nederlandse maatregelen van tijdelijke aard en niet-discriminerend.

Voor het geval het Hof zou beslissen dat de termijn bedoeld in artikel 102 Toetredingsakte, op 1 januari 1978 is verstreken, moet in aanmerking worden genomen dat volgens de rechtspraak van het Hof de bevoegdheid om op nationaal niveau voorlopige beschermende maatregelen te nemen op de huidige rechtsgrondslag, aan het einde van de termijn weliswaar ophoudt te bestaan, doch dat niet mag worden geconcludeerd dat er dan een „rechtsvacuüm" ontstaat. Ingevolge artikel 5 EEG-Verdrag zijn de Lid-Staten verplicht, zelfs na het verstrijken van de in artikel 102 bedoelde termijn en totdat de Raad de noodzakelijke bepalingen voor het voeren van een gemeenschappelijk visserijbeleid heeft vastgesteld, enerzijds zorg te dragen voor wettelijke bepalingen met het oog op de doelstellingen van de Gemeenschap inzake een communautair beschermingsbeleid, en anderzijds dit zo te doen, dat het de Raad niet moeilijker wordt gemaakt om de noodzakelijke maatregelen vast te stellen.

Tijdens de bijeenkomst van de Raad van 5, 6 en 7 december 1977 was het niet mogelijk overeenstemming te bereiken over de invoering van een communautaire regeling op 1 januari 1978, waarop de Lid-Staten besloten zowel de communautaire als de nationale regelingen die in 1977 hadden gegolden, in januari 1978 te blijven toepassen. De eenstemmigheid over de verlenging van de nationale maatregelen werd tijdens de discussie in de Raad vastgesteld, maar is niet in een formeel besluit tot uitdrukking gebracht.

De in geding zijnde Nederlandse beschikkingen zijn uitgevaardigd in overeenstemming met dit stilzwijgende akkoord tussen de Lid-Staten en de Commissie. De Nederlandse regering heeft daarmee voldaan aan de verplichting tot samenwerking, die artikel 5 EEG-Verdrag aan de Lid-Staten oplegt, na het verstrijken van de in artikel 102 Toetredingsakte bedoelde overgangsperiode.

c) De Nederlandse contingenteringsmaatregelen voor de vangst van tong en schol zijn duidelijk in overeenstemming met het gemeenschapsrecht. Het Hof heeft geoordeeld dat de vaststelling van vangstquota een maatregel is die voor

het behoud van de rijkdommen van de zee rechtmatig kan worden getroffen. Ten aanzien van het beheer van dergelijke contingenten is elke Lid-Staat, in afwachting van nader door de Raad vast te stellen regels, bevoegd de voorschriften uit te vaardigen die hij doelmatig en noodzakelijk acht. De omstandigheid dat deze nationale voorschriften, die de afzonderlijke Lid-Staten voor de visserij door hun eigen onderdanen vaststellen, op detailpunten van Lid-Staat tot Lid-Staat verschillen, maakt deze voorschriften niet discriminerend in de zin van het gemeenschapsrecht.

De tweede en de derde vraag zouden als volgt kunnen worden beantwoord:

Het gemeenschapsrecht verzet zich niet tegen de toepassing van nationale maatregelen zoals die welke in vraag 2 zijn genoemd.

De *regering van de Franse republiek* merkt naar aanleiding van de eerste vraag op, dat de Toetredingsakte ten aanzien van de duur van de overgangsperioden twee soorten bepalingen bevat, een algemene (artikel 9) en een „bijzondere". Volgens artikel 9 eindigt de toepassing van de overgangsmaatregelen die de aanpassing van de nieuwe Lid-Staten moeten vergemakkelijken, aan het einde van het jaar 1977, „onder voorbehoud van de in deze Akte neergelegde data, termijnen en bijzondere bepalingen". Voor de visserijsector bestaat er een van die bijzondere bepalingen die ingevolge artikel 9 andere termijnen en data kunnen vaststellen.

De in artikel 102 Toetredingsakte bedoelde overgangsperiode is dus op 1 januari 1979 verstreken. Elke andere interpretatie zou betekenen dat artikel 102 geen nauwkeurige einddatum van de overgangsperiode voor de visserijsector heeft willen vaststellen, waardoor deze sector voor onbepaalde tijd buiten het gebied van het gemeenschappelijk beleid van de Gemeenschap zou blijven.

De in geding zijnde nationale maatregelen vloeien voort uit het gemeenschapsrecht in zijn geheel gezien, aangezien dit recht in zijn huidige stand de Lid-Staten nog de bevoegdheid laat onder bepaalde voorwaarden nationale regelingen vast te stellen.

De bevoegdheid van de Gemeenschap op visserijgebied, en met name met betrekking tot de instandhouding van de zeevisbestanden, vloeit duidelijk voort uit het EEG-Verdrag (artikel 3, sub d, artikel 38, lid 3, en bijlage II, artikel 40, leden 1, 2 en 3, artikel 43, lid 2) en artikel 102 Toetredingsakte. Het Hof heeft evenwel verklaard dat de Lid-Staten op gebieden die van gemeenschapswege nog niet zijn geregeld, bevoegd blijven nationale maatregelen te nemen, zij het met inachtneming van bepaalde procedurevoorschriften. De bevoegdheid van de Lid-Staten vloeit voort uit het communautaire visserijrecht in zijn huidige, nog onvoltooide staat. De bevoegdheid is echter niet „ongecontroleerd".

De gewraakte maatregelen zijn conform het gemeenschapsrecht vastgesteld. Zij vormen slecht de verlenging — waartoe de Raad tijdens zijn bijeenkomst van 5, 6 en 7 december 1977 heeft besloten — van de met instemming van de communautaire instellingen voor het jaar 1977 vastgestelde maatregelen, om uitvoering te geven aan een aanbeveling van de NEAFC.

De aan het Hof gestelde vragen moeten aldus worden beantwoord:

1. De overgangsperiode bedoeld in artikel 102 Toetredingsakte, is op 1 januari 1979 verstreken.

2. Doordat het gemeenschapsrecht, ten tijde van de revelante feiten, onder bepaalde voorwaarden nog voorlopige nationale maatregelen toestond, vormt het de rechtsgrondslag van de Nederlandse maatregelen.

3. De beschikkingen van de Nederlandse regering zijn in overeenstemming met het gemeenschapsrecht.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* schetst de omstandigheden waarin de betrokken Nederlandse maatregelen tot stand zijn gekomen alsmede hun context, waaronder haar eigen, in oktober 1977 bij de Raad ingediend voorstel voor een verordening houdende maatregelen voor het jaar 1978 voor de instandhouding van het beheer van de visbestanden door vaststelling van vangstquota, de besluiten van de Raad tijdens diens bijeenkomst op 5, 6 en 7 december 1977, waaronder het besluit „de klok stil te zetten" tot 16 januari 1978, en verordening nr. 2899/77 van de Raad van 21 december 1977 tot verlenging van bepaalde overgangsmaatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (PB L 338 van 1977, blz. 5).

a) Artikel 102 Toetredingsakte bevat met betrekking tot de gestelde termijn twee elementen. Het bakent een periode af, waar het spreekt over „het zesde jaar na de toetreding". Daar het Toetredingsverdrag krachtens zijn artikel 2 op 1 januari 1973 in werking is getreden, vangt het zesde jaar na de toetreding aan op 1 januari 1978 en eindigt het op 31 december 1978. Daarnaast legt artikel 102 aan de hand van deze periode een termijn vast. Hier moest naar een uitlegging worden gezocht die toelaat twee termen te verenigen die op het eerste gezicht moeilijk te verenigen zijn, te weten „uiterlijk" en „vanaf". Uit het gebruik van de term „uiterlijk" moet dan worden afgeleid dat het niet de bedoeling kan zijn geweest te stellen: „uiterlijk *vóór* het zesde jaar na de toetreding", dat wil zeggen uiterlijk op 31 december 1977. Bovendien moet men dan aannemen dat de in artikel 102 bedoelde maatregelen vóór het einde van het zesde jaar na de toetreding moeten zijn vastgesteld. Uit de tekst zelf van artikel 102 kan derhalve bezwaarlijk worden afgeleid dat de Gemeenschap uiterlijk op 31 december 1977 de noodzakelijke voorwaarden moet hebben vastgesteld.

Voorts is artikel 102 opgenomen in het vierde deel van de Toetredingsakte, betreffende de overgangsbepalingen. Het valt dus onder de algemene bepalingen van artikel 9 van deze Akte. Volgens lid 2 van dit artikel eindigt de toepassing van de overgangsmaatregelen aan het einde van het jaar 1977, doch „onder voorbehoud van de in deze Akte vervatte data, termijnen en bijzondere bepalingen". Artikel 102 vormt derhalve een afwijking van de algemene regel van artikel 9, lid 2, die de Gemeenschap verplichtte voor het aflopen van de vijfjarige overgangsperiode handelend op te treden.

b) De derde vraag moet worden geformuleerd als volgt: dient het communautaire recht aldus te worden uitgelegd, dat de onderhavige maatregelen ermede inhoudelijk onverenigbaar zijn?

Het gaat in feite om de vaststelling van de juiste strekking van het discriminatieverbod, in tweeërlei opzicht: het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de regelingen der onderscheiden Lid-Staten, en het verschil in behandeling als gevolg van de Nederlandse wetgeving zelf.

Wat het eerste aspect betreft, moet worden opgemerkt dat toen tijdens de bijeenkomst van de Raad van 7 december 1977 was afgesproken de bestaande nationale maatregelen tot 31 januari 1978 te verlengen, de andere betrokken Lid-Staten de voor 1977 overeenkomstig de aanbevelingen van de NEAFC vastgestelde vangstquota zijn blijven toepassen.

Verschillen in behandeling die voortvloeien uit verschillen tussen de wettelijke regelingen van de Lid-Staten, zijn als zodanig inherent aan het bestaan van nationale bevoegdheden en nationale regelingen. Het Verdrag neemt dergelijke ongelijkheden slechts in aanmerking voor zover zij rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt (artikel 100) of voor zover zij een distorsie veroorzaken (artikelen 101 en 102). Hun afschaffing wordt door het Verdrag slechts beoogd in gevallen waarin onder een gemeenschappelijk beleid een eenvormige regeling tot stand wordt gebracht. Voorts is het zo, dat het Verdrag dergelijke ongelijkheden niet verbiedt, maar de communautaire wetgever de opdracht geeft deze ongelijkheden weg te werken. Deze ongelijkheden vallen dus buiten het toepassingsgebied van artikel 7 EEG-Verdrag. Deze opvatting vindt steun in de rechtspraak van het Hof, met name het arrest van 12 februari 1969 (zaak 14/68, Wilhelm, Jurispr. 1969, blz. 2).

Nationale vangstbeperkende maatregelen als de onderhavige kunnen derhalve niet worden geacht in strijd te zijn met artikel 7, enkel op grond dat andere Lid-Staten andere dan wel geen beperkingen zouden hebben vastgesteld dan wel deze niet zouden hebben toegepast.

Wat het verschil in behandeling als gevolg van de Nederlandse wettelijke regeling betreft, is de vraag of in het litigieuze tijdvak, rekening houdende met de bestaande rechtstoestand, een verschil in behandeling ten nadele van de Nederlandse vissers heeft bestaan, een feitelijke vraag die de rechter in het hoofdgeding moet beoordelen.

De gestelde vraag heeft betrekking op een mogelijk verschil in behandeling ten nadele van de Nederlandse vissers, in twee situaties: een vangstverbod met een gedeeltelijke vrijstelling van dat verbod buiten het Nederlandse rechtsgebied, en dezelfde maatregelen binnen dat gebied.

In de eerste situatie worden dergelijke ongelijkheden niet door artikel 7 EEG-Verdrag getroffen. Het gaat te deze niet om een geval waarin een Lid-Staat aan zijn recht een verschillende toepassing geeft op grond van de nationaliteit. In casu vloeit een eventueel verschil in behandeling voort uit de begrenzing van het Nederlandse staatsgezag als zodanig. Ten aanzien van de visserij buiten haar rechtsgebied kan de Nederlandse staat slechts regelend optreden ten opzichte van Nederlandse vissers. Het verschil in behandeling zou slechts kunnen worden opgeheven door de betrokken conserverende maatregelen niet meer toe te passen buiten het Nederlandse rechtsgebied.

Wat de tweede situatie betreft (beperkende maatregelen binnen het Nederlandse grondgebied), dient in de eerste plaats te worden onderzocht of andere Lid-Staten ten aanzien van hun eigen onderdanen voor de betrokken periode soortgelijke vangstbeperkingen hebben vastgesteld. Mocht dit het geval zijn, dan gelden deze beperkingen in beginsel ook voor de uitoefening van de visserij binnen het rechtsgebied van een andere contracterende staat. Bovendien hebben de partijen bij het Verdrag inzake de visserij in het noordoostelijk deel van de Atlanti-

sche Oceaan de verplichting op zich genomen, ook binnen het rechtsgebied van een andere contracterende staat passende maatregelen te nemen ten aanzien van hun eigen onderdanen, „onverminderd de soevereine rechten van staten met betrekking tot hun territoriale wateren en binnenwateren".

Voor zover de vissers van andere Lid-Staten de visserij op tong en schol binnen het Nederlandse rechtsgebied beoefenden, was er sprake van een ongelijke behandeling ten nadele van de Nederlandse vissers. Deze ongelijke behandeling vloeit voort uit een combinatie van twee factoren: de Nederlandse wettelijke regeling legt de vissers van andere Lid-Staten geen vangstbeperkingen op, terwijl andere Lid-Staten, anders dan was afgesproken tijdens de bijeenkomst van de Raad van 7 december 1977, de nationale maatregelen van 1977 niet hebben verlengd. Het is zeer de vraag of de onwettigheid van de Nederlandse vangstbeperking op grond van artikel 7 EEG-Verdrag de gepaste sanctie is voor de nietnaleving door andere Lid-Staten van deze afspraak. Afgezien daarvan levert de onderhavige ongelijke behandeling een vorm van „omgekeerde discriminatie" op.

Gesteld kan worden dat een nationale vangstbeperking, die binnen het rechtsgebied van een Lid-Staat uitsluitend voor de onderdanen van deze Lid-Staat geldt, terwijl op vissers uit andere Lid-Staten binnen hetzelfde rechtsgebied geen soortgelijke beperkingen worden gelegd, niet strijdig is met artikel 7 EEG-Verdrag.

c) Gezien het arrest van het Hof van 16 februari 1978 is het voor de beslissing in het hoofdgeding niet noodzakelijk de tweede vraag te beantwoorden.

III — Mondelinge behandeling

De firma J. van Dam en Zonen en de andere gedaagden in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door H. Kronenberg; de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, ten deze vertegenwoordigd door A. Bos, assistent juridisch adviseur bij het ministerie van Buitenlandse Zaken; de regering van het Koninkrijk Denemarken, ten deze vertegenwoordigd door P. Lachmann, de regering van het Verenigd Koninkrijk, ten deze vertegenwoordigd door P. Langdon-Davies, Barrister-at-law; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door J. Bourgeois, hebben ter terechtzitting von 10 mei 1979 mondelinge opmerkingen gemaakt en de vragen van het Hof beantwoord.
De advocaat-general heeft ter terechtzitting van 6 juni 1979 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij een reeks van 20 vonnissen van 18 juli 1978, ingekomen ten Hove op 14 september 1978, heeft de Economische Politierechter in de Arrondissementsrechtbank te Rotterdam krachtens artikel 177 EEG-Verdrag vragen ge-

steld over de uitlegging van artikel 5 EEG-Verdrag en artikel 102 Toetredingsakte, met het oog op de beoordeling van de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van maatregelen van de Nederlandse regering ter beperking van de vangst van tong en schol in de Noordzee.

2 Blijkens het dossier is voor de Economische Politierechter een strafvervolging ingesteld tegen twintig visserij-ondernemingen en zeevissers wegens overtreding van de Nederlandse regelingen houdende vaststelling, voor het jaar 1978, van de vangstquota voor tong en schol in de Noordzee, te weten de „beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978" en de „beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee 1978". Voor de nationale rechter hebben verdachten te hunner verdediging aangevoerd dat de overgangsperiode van artikel 102 Toetredingsakte per 1 januari 1978 was verstreken, zodat het nemen van maatregelen ter bescherming van de biologische rijkdommen van de zee tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoorde. Bij gevolg zou de Nederlandse staat niet meer bevoegd zijn de regelingen waarop de strafvervolging is gebaseerd, toe te passen. Verdachten betogen voorts dat de Nederlandse bepalingen, zelfs indien zij wettig zouden zijn ingevoerd, in strijd zijn met het gemeenschapsrecht: zij zouden discriminerend zijn voor de Nederlandse vissers, aangezien de andere Lid-Staten in hetzelfde zeegebied minder strenge bepalingen toepassen.

3 Om op deze verweren te kunnen beslissen heeft de Economische Politierechter het Hof de volgende drie vragen voorgelegd:

1) Op welke datum is de termijn, bedoeld in artikel 102 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden en de aanpassing der verdragen, verstreken?

2) Zijn de maatregelen op basis van het Reglement zee- en kustvisserij 1977 (Stb. 666), zoals neergelegd in de beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978 en de beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee 1978 (Stcrt. 1977 — 255), gebaseerd op besluiten van de Gemeenschap, of op door de Gemeenschap aan de Lid-Staten bij verdrag opgelegde verplichtingen, zoals bedoeld in artikel 5

EEG-Verdrag, of op door de Gemeenschap aan de Lid-Staten verleende bevoegdheden?

3) Zijn vorenbedoelde maatregelen inhoudelijk verenigbaar met het gemeenschapsrecht?

De eerste vraag (uitlegging van artikel 102 Toetredingsakte)

4 Volgens artikel 102 Toetredingsakte stelt de Raad „uiterlijk vanaf het zesde jaar na de toetreding... op voorstel van de Commissie, de voorwaarden vast voor de uitoefening van de visserij, ten einde de bescherming van de visbanken en het behoud van de biologische rijkdommen van de zee te waarborgen". De omschrijving van de in deze bepaling gestelde termijn werpt een moeilijkheid op, doordat de tekst niet spreekt van een bepaald moment, doch van een periode, aangeduid met de uitdrukking „zesde jaar na de toetreding". Deze uitdrukking kan zowel worden opgevat als te duiden op het begin, als op het einde van dat jaar, dat wil zeggen 1 januari of 31 december 1978. Deze moeilijkheid kan echter worden opgelost door te letten op de algemene clausule van artikel 9 Toetredingsakte, waarvan lid 2 bepaalt dat „onder voorbehoud van de in deze Akte vervatte data, termijnen en bijzondere bepalingen, ... de toepassing van de overgangsmaatregelen aan het einde van het jaar 1977 (eindigt)". Vergelijking met deze bepaling toont aan dat de vaststelling van een bijzondere termijn in artikel 2 geen praktische betekenis zou hebben indien die termijn op dezelfde datum verstreek als de algemene termijn van artikel 9, lid 2, dat wil zeggen op 31 december 1977. Bij gevolg kan de in artikel 102 gestelde termijn slechts zin hebben wanneer de uitdrukking „uiterlijk vanaf het zesde jaar na de toetreding" wordt uitgelegd als doelende niet op het begin, maar op het einde van het zesde jaar, dat wil zeggen 31 december 1978.

5 Op de eerste vraag moet derhalve worden geantwoord, dat de termijn bedoeld in artikel 102 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden en de aanpassing der verdragen, op 31 december 1978 is verstreken.

De tweede vraag (bevoegdheid)

6 Uit het voorgaande volgt dat de feiten die tot de voor de Economische Politierechter hangende strafvervolging hebben geleid, zich hebben voorgedaan

in een tijdvak waarin de overgangsperiode van artikel 102 Toetredingsakte nog niet was verstreken.

7 Daarnaast dient echter ook in aanmerking te worden genomen dat de Raad in het betrokken tijdvak niet de in artikel 102 Toetredingsakte bedoelde beschermende maatregelen had genomen. Dit heeft tot een situatie van rechtsonzekerheid geleid hetgeen echter niet wil zeggen dat er, vanuit het gemeenschapsrecht bezien, een juridisch vacuüm is ontstaan. In zijn arrest van 16 februari 1978 (zaak 61/77, Commissie t. Ierland, Jurispr. 1978, blz. 418, r.o. 28-37 en 56-68) heeft het Hof aangegeven welk recht van toepassing is ter zake van de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten. Bij gevolg waren de Lid-Staten in het jaar 1978 gerechtigd en gehouden, elk voor hun eigen rechtsgebied, iedere met het gemeenschapsrecht verenigbare maatregel te nemen ter bescherming van de biologische rijkdommen van de zee en, inzonderheid, vangstquota vast te stellen voor de ondernemingen en vissers onder hun rechtsmacht.

8 Op de tweede vraag moet derhalve worden geantwoord, dat in het betrokken tijdvak de Lid-Staten bevoegd waren maatregelen te nemen als die waarom het in de door de verwijzende rechter genoemde nationale regelingen gaat.

De derde vraag (materiële vereisten voortvloeiend uit het gemeenschapsrecht)

9 Blijkens het dossier en de door verdachten voor de nationale rechter naar voren gebrachte argumenten worden de in 1978 in Nederland ingevoerde beschermende maatregelen aangevochten op grond dat zij discriminerend zouden zijn voor de Nederlandse vissers, daar andere Lid-Staten terzake minder strenge bepalingen toepassen. Daardoor zouden vissers die niet onder de rechtsmacht van de Nederlandse autoriteiten vallen, zelfs in de wateren die tot de Nederlandse visserijzone behoren, hun visserijactiviteiten onder gunstiger voorwaarden kunnen uitoefenen dan de Nederlandse vissers. De verdachten menen derhalve dat de Nederlandse regeling indruist tegen artikel 7 EEG-Verdrag dat, volgens hen, de gelijke behandeling van de onderdanen van alle Lid-Staten moet verzekeren.

10 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de beschermende maatregelen, binnen de Gemeenschap vastgesteld in onderling overleg en na raadpleging van de Commissie, berusten op een verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de Lid-Staten in die zin, dat in de huidige situatie iedere Lid-Staat aan de hand van zijn nationale wettelijke normen inzake vangstquota toezicht houdt op de in zijn eigens havens aangevoerde vangsten. Toepassing van een nationale wettelijke regeling, waarvan de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht voor het overige niet wordt betwist, kan niet in strijd met het non-discriminatiebeginsel worden geacht op grond dat andere Lid-Staten minder strenge bepalingen zouden toepassen. Zo dergelijke ongelijkheden al zouden bestaan, dienen zij te worden opgeheven in het kader van de raadplegingen als bedoeld in bijlage VI van de in vorenaangehaald arrest genoemde resolutie van 's-Gravenhage. Zij kunnen echter geen grond opleveren voor het verwijt dat nationale bepalingen inzake vangstquota, die door een Lid-Staat, gelijkelijk worden toegepast op eenieder die onder zijn rechtsmacht valt, discriminerend zijn.

11 Op de derde vraag moet derhalve worden geantwoord, dat nationale bepalingen zoals de door de nationale rechter bedoelde Nederlandse regelingen inzake vangstquota, niet discriminerend kunnen worden geacht wanneer zij eenvormig worden toegepast op alle vissers die onder de rechtsmacht van de betrokken Lid-Staat vallen.

Kosten

12 De kosten door de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, de regering van het Koninkrijk Denemarken, de regering van de Franse republiek, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen.

Ten aanzien van partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de vragen door de Economische Politierechter in de Arrondissementsrechtbank te Rotterdam bij diens vonnissen van 18 juli 1978 gesteld, verklaart voor recht:

1. **De termijn bedoeld in artikel 102 van de Akte van 22 januari 1972 betreffende de toetredingsvoorwaarden en de aanpassing der verdragen, is op 31 december 1978 verstreken.**

2. **In het betrokken tijdvak waren de Lid-Staten bevoegd maatregelen te nemen als die waarom het gaat in de Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978 en de Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee 1978, beide van 29 december 1977.**

3. **Nationale bepalingen zoals de Nederlandse regelingen inzake vangstquota van 29 december 1977 kunnen niet discriminerend worden geacht wanneer zij eenvormig worden toegepast op alle vissers die onder de rechtsmacht van de betrokken Lid-Staat vallen.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 3 juli 1979.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher