2. Zolang de Gemeenschap haar bevoegdheid ter zake van maatregelen tot instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee niet had uitgeoefend, kon een instandhoudings- en beheersmaatregel, door de Lid-Staat genomen tijdens de op 31 december 1978 verstreken overgangsperiode, overeenkomstig de procedure van de resolutie door de Raad aanvaard te 's-Gravenhage op 3 november 1976, en betreffende de vaststelling van een totale toegestane vangst en de verdeling daarvan over bepaalde Lid-Staten, niet worden geacht in strijd te zijn met het beginsel van non-discriminatie neergelegd in artikel 7 van het Verdrag en de artikelen 1 en 2, lid 1, van verordening nr. 101/76, indien het daarbij ging om een instandhoudingsmaatregel die aan een voor de betrokken zone aangetoonde noodzaak beantwoordde, en zij gerechtvaardigd was door objectieve overwegingen verband houdende met de bescherming van de belangen van de betrokken kustbevolking en de handhaving van de status quo in betrokken zone op dat tijdstip:

In zaak 287/81,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Østre-Landsret, in het aldaar aanhangig geding tussen

ANKLAGEMYNDIGHEDEN (Openbaar Ministrie)

en

JACK NOBLE KERR,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 7 EEG-Verdrag en de artikelen 1 en 2, lid 1, van verordening nr. 101/76 van de Raad van 19 januari 1976 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (PB L 20 van 1976, blz. 19),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, P. Pescatore, A. O'Keeffe en U. Everling, kamerpresidenten, Mackenzie Stuart, G. Bosco en T. Koopmans, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

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

I — De feiten en het procesverloop

1. De stand van het gemeenschapsrecht ten tijde van de feiten (juni 1978)

De belangrijkste bepalingen voor de visserijsector zijn krachtens inzonderheid de artikelen 42 en 43 EEG-Verdrag vastgesteld bij verordening nr. 2141/70 van de Raad van 20 oktober 1970 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (PB L 236 van 1970, blz. 1), en bij verordening nr. 2142/70 van de Raad van dezelfde datum, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten (PB L 236 van 1970, blz. 5).

De aan het zogenoemde Toetredingsverdrag van 22 januari 1972 gehechte Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden en de aanpassing der Verdragen, bevat in de artikelen 98-103 bepalingen inzake de visserij.

De artikelen 100 en 101 bieden alle Lid-Staten de mogelijkheid, af te wijken van de hoofdregel inzake de gelijke voorwaarden voor alle vissers van de Gemeenschap ten aanzien van de toegang tot en de bevissing van visgronden in de wateren van de Gemeenschap. Deze mogelijkheid is gegeven voor tien jaar, dat wil zeggen tot en met 31 december 1982. Tijdens deze periode zijn de Lid-Staten gemachtigd de uitoefening van de visserij in het gedeelte der zee dat onder hun soevereiniteit of jurisdictie valt, en binnen een grens van zes zeemijlen, berekend vanaf de laagwaterlijn van de aan de kust gelegen Lid-Staat, te beperken tot schepen die van oudsher in dat gedeelte der zee vissen vanuit de havens in het geografische kustgebied. Artikel 101 verklaart dat die grens van zes zeemijlen voor de daar genoemde gebieden, gelegen in de drie nieuwe Lid-Staten en in Frankrijk, wordt uitgebreid tot 12 zeemijlen.

De afwijkingen betreffende de grenzen van zes en twaalf zeemijlen laten echter de bijzondere visrechten waarop de andere Lid-Staten zich op 31 januari 1971 konden beroepen, onverlet; in de zones waar een Lid-Staat zijn visserijgrenzen op 12 zeemijlen brengt, worden de binnen het gebied van 12 mijlen bestaande visserijpraktijken gehandhaafd, zodat er ten opzichte van de op 31 januari 1971 bestaande situatie geen stap terug wordt gedaan.

Artikel 103 bepaalt dat de Raad aan de hand van een verslag van de Commissie over de economische en sociale ontwikkeling van de kustgebieden der Lid-Staten en over de visstand, en van de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid, op voorstel van de Commissie vóór 31 december 1982 de bepalingen

bestudeert die zouden kunnen volgen op de afwijkingen die tot en met die datum gelden.

Tenslotte bepaalt artikel 102 dat, uiterlijk vanaf het zesde jaar na de toetreding, de Raad op voorstel van de Commissie de voorwaarden vaststelt voor de uitoefening van de visserij, teneinde de bescherming van de visbanken en het behoud van de biologische rijkdommen van de zee te waarborgen.

Op 19 januari 1976 stelde de Raad verordening nr. 100/76 vast, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten (PB L 20 van 1976, blz. 1), alsmede de reeds genoemde verordening nr. 101/76. Bij deze verordeningen werden de verordeningen nrs. 2141 en 2142/70 ingetrokken. Verordening nr. 101/76 bevat de volgende bepalingen:

„Artikel 1

Ten einde te bevorderen dat de visserijsector zich binnen het algemene raam van de economie harmonisch en evenwichtig ontwikkelt en dat de biologische rijkdommen van de zee en van de binnenwateren rationeel worden geëxploiteerd, worden een gemeenschappelijke regeling voor de uitoefening van de zeevisserij, alsmede bijzondere maatregelen met het oog op passende acties en op de coördinatie van het structuurbeleid van de Lid-Staten in deze sector vastgesteld.

Artikel 2

1. De in elk van de Lid-Staten geldende regeling voor de uitoefening van de visserij in het gedeelte der zee dat onder hun soevereiniteit of hun jurisdictie valt, mag niet leiden tot verschillen in behandeling ten opzichte van andere Lid-Staten.

   Met name dienen de Lid-Staten te waarborgen dat voor alle vissersvaartuigen die onder de vlag van één der Lid-Staten varen en op het grondgebied van de Gemeenschap staan ingeschreven, gelijke voorwaarden gelden ten aanzien van de toegang tot en de bevissing van de visgronden in het in de voorgaande alinea bedoelde gedeelte der zee.

2. Zij doen de andere Lid-Staten en de Commissie mededeling van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die op het in de eerste alinea van lid 1 bedoelde gebied bestaan, alsmede van de maatregelen die voortvloeien uit de toepassing van de tweede alinea van hetzelfde lid.

3. Het in dit artikel bedoelde gedeelte der zee is het gedeelte dat als zodanig wordt aangeduid door de in iedere Lid-Staat geldende wetten.

Artikel 3

De Lid-Staten stellen de andere Lid-Staten en de Commissie in kennis van de wijzigingen die zij voornemens zijn aan te brengen in de ter toepassing van het bepaalde in artikel 2 vastgestelde regeling voor de visserij.

Artikel 4

Ingeval de uitoefening van de visserij in het in artikel 2 bedoelde gedeelte der zee van de Lid-Staten bepaalde visgronden aan de risico's van overbevissing blootstelt, kan de Raad, op voorstel van de Commissie, volgens de procedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag, de voor de instandhouding van deze visgronden noodzakelijke maatregelen vaststellen. Deze maatregelen kunnen met name beperkingen inhouden inzake de vangst van bepaalde vissoorten, de visgronden, de visperioden, de vismethoden en de vistuigen."

Tijdens zijn bijeenkomst van 30 oktober 1976 te 's-Gravenhage nam de Raad een resolutie aan — welke op 3 november daaropvolgende formeel werd vastgesteld — waarbij werd overeengekomen dat de Lid-Staten per 1 januari 1977 in een onderling afgestemde actie hun visserijzo-

nes langs hun aan de Noordzee en de noordelijke Atlantische Oceaan gelegen kusten zouden uitbreiden tot 200 mijl (en dat vanaf datzelfde tijdstip de visserij in die zones door vaartuigen van derde landen zou worden geregeld door overeenkomsten tussen de Gemeenschap en de betrokken derde landen).

Bij diezelfde gelegenheid verklaarde de Raad zich akkoord (bijlage VI bij de resolutie) met een verklaring van de Commissie van de volgende inhoud:

„In afwachting van de invoering van de thans in voorbereiding zijnde communautaire maatregelen inzake de instandhouding van het visbestand zullen de Lid-Staten geen unilaterale instandhoudingsmaatregelen nemen.

Indien echter in de internationale commissies voor de visserij geen overeenstemming wordt bereikt voor het jaar 1977 en indien vervolgens niet onmiddellijk autonome communautaire maatregelen kunnen worden aangenomen, kunnen de Lid-Staten als conservatoire maatregel en op niet discriminerende wijze passende maatregelen nemen ter bescherming van de visbestanden in de viszones die aan hun kusten grenzen.

Alvorens deze maatregelen te nemen, tracht de betrokken Lid-Staat de goedkeuring van de Commissie te verkrijgen, die in alle stadia van deze procedures moet worden geraadpleegd.

Deze eventueel te nemen maatregelen lopen niet vooruit op de beleidslijnen die zullen worden aangenomen voor de tenuitvoerlegging van de communautaire instandhoudingsmaatregelen."

Hoewel de Commissie op 20 oktober 1977 bij de Raad een ontwerp-verordening had ingediend met maatregelen voor 1978 voor de instandhouding en het beheer van de visstand — waaronder een quotaregeling — beperkte de Raad zich tijdens de zitting van 30 en 31 januari 1978 tot de volgende verklaring:

„De Raad heeft ingestemd met de mededeling van de Commissie, dat bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling, nationale maatregelen slechts getroffen kunnen worden voor zover deze strikt noodzakelijk zijn uit hoofde van de instandhouding en het beheer der visbestanden, niet-discriminerend zijn, in overeenstemming zijn met het Verdrag en nadat voorafgaand de goedkeuring van de Commissie is gevraagd."

2. De nationale Deense bepalingen

Wet nr. 413 van 13 juni 1973 voor Groenland, inzake de beroepsvisserij, -vangst en -jacht, zoals gewijzigd bij wet nr. 624 van 22 december 1976, bepaalt onder meer dat in de zee rond Groenland, binnen een zone van 200 zeemijlen vanaf de door de minister voor Groenland vastgestelde basislijnen, de beroepsvisserij enkel mag worden uitgeoefend door personen en vennootschappen die een welomschreven nauwe band hebben met Groenland (par. 1). Een algemene afwijking van deze hoofdregel geldt echter voor vreemdelingen die in Groenland bepaalde rechten bezitten krachtens internationale overeenkomsten (par. 11). Voorts kan van deze hoofdregel worden afgeweken wanneer dit voor de ontwikkeling van de Groenlandse visserij van belang wordt geacht of om personen of vennootschappen die onder vroegere wettelijke regelingen vielen, in staat te stellen hun visserijactiviteiten voort te zetten en daartoe gebruik te maken van

vaartuigen wier thuishaven elders in het rijk is gelegen.

Verder bepaalt paragraaf 4 van de wet, dat de minister voor Groenland of de door hem hiertoe aangewezen plaatselijke instanties regelingen kunnen vaststellen ter bescherming van dier- en vissoorten. De bepaling geeft een reeks voorbeelden van dergelijke beschermende regelingen, waaronder de beperking en verdeling — in het bijzonder de nationale verdeling — van de vangsten en van de vangstcapaciteit.

Krachtens deze paragraaf 4 werden bij ministerieel besluit nr. 88 van 10 maart 1978 betreffende de beperking van de vangsten in de visserijzone van Groenland, voor 1978 voor een aantal vissoorten vangstmaxima vastgesteld. Zo bepaalt paragraaf 5 van het besluit, dat de garnalenvangst in de gebieden 0 + 1, als omschreven in het Verdrag inzake de visserij in het noordwestelijk deel van de Atlantische Oceaan (hierna: ICNAF), buiten de scherenkust niet meer dan 40 000 ton mag bedragen en in de visserijzone bij West-Groenland niet meer dan 35 000 ton. Paragraaf 8 bepaalt, dat de verdeelsleutel voor de vangstquota is neergelegd in de bijlagen bij het besluit en dat enkel vaartuigen uit de in die bijlagen genoemde landen of gebieden de visserij op de aldaar genoemde soorten in de aldaar genoemde gebieden mogen uitoefenen, of vaartuigen die in overeenstemming met een EEG-verordening vissen. Voor garnalen worden in bijlage II quota toegewezen aan Groenland, Denemarken, Frankrijk en de Faeröer. Overtreding van de wet van 1973 of het besluit kan ingevolge paragraaf 7 van de wet respectievelijk paragraaf 10 van het besluit leiden tot een waarschuwing of een geldboete alsmede tot verbeurdverklaring van het vistuig en de vangst.

Deze vaststelling van vangstmaxima en nationale quota diende ter uitvoering van een „arrangement", tussen de Gemeenschap en Canada getroffen op basis van een rapport van de wetenschappelijke raad van de ICNAF, en van het voorstel van de Commissie voor de verdeling van de rijkdommen van de zee voor het jaar 1978. Op 1 maart 1978 werd besluit nr. 88 overeenkomstig bijlage VI van de resolutie van Den Haag aangemeld bij de Commissie die het op 20 november 1978 formeel goedkeurde, zij het met enkele voor deze zaak niet relevante reserves „De Commissie heeft begrepen dat de Deense regering de bepalingen inzake garnalen in paragraaf 5 en bijlage II van het besluit van 10 maart 1978 wil wijzigen, naar aanleiding van de nieuwe quotaverdelingen die het gevolg zijn van onderhandelingen met derde landen en de nieuwe voorstellen van de Commissie").

3. De feiten en de prejudiciële vragen

Begin juni 1978 voer de Britse trawler „Goth", toebehorend aan de „British United Trawler (Grimsby) Ltd.", met kapitein Jack Noble Kerr als gezagvoerder vanuit een Britse haven uit om bij Groenland, in het ICNAF-gebied 1a — 1f, op garnalen te gaan vissen. Het Britse ministerie van Visserij had op 14 april 1978 een vergunning afgegeven op grond waarvan het schip vanaf 6 juni 1978 475 ton garnalen mocht vangen in het ICNAF-gebied 0 + 1.

Bij telegram von 9 juni 1978 meldde het ms „Goth" aan het hoofd van het plaatselijk bestuur van Groenland, dat het bij West-Groenland op garnalen zou gaan vissen; op 12 juni 1978 werd met het vissen in de Groenlandse wateren begonnen op een positie ten westen van Holsteinsborg, tussen 12 en 200 zeemijl vanaf de Groenlandse laagwaterlijnen. Kapitein

Kerr werd bij telegram van 14 juni 1978 van het Commando van Groenland gesommeerd, het vissen onverwijld te staken, aangezien dit volgens de Deense instanties onrechtmatig was wegens strijd met besluit nr. 88.

Er werd een Deens inspectieschip naar het betrokken gebied gezonden, waar kapitein Kerr het vissen aanvankelijk voortzette onder verwijzing naar zijn van de Britse overheid verkregen vergunning en naar instructies van zijn rederij, volgens welke de Britse regering de Deense bepalingen niet verenigbaar achtte met het gemeenschapsrecht. Daarop werd het schip aangehouden. De kapitein, aan wie overtreding van genoemd besluit werd ten laste gelegd, verzette zich niet tegen betaling van een boete van DKR 80 000 en de verbeurdverklaring van de vangst.

Op verzoek van kapitein Kerr werd de zaak aanhangig gemaakt bij het Landsret van Groenland, waar de openbare aanklager een boete en verbeurdverklaring eiste van niet minder dan het reeds betaalde bedrag. Verdachtes raadsman verzocht de zaak krachtens artikel 177 EEG-Verdrag naar het Hof van Justitie te verwijzen voor een prejudiciële beslissing over de vraag, of nationale bepalingen als in het besluit vervat, verenigbaar waren met het gemeenschapsrecht. Dit verzoek werd afgewezen bij beschikking van het Landsret van Groenland van 6 juni 1979. Dezelfde rechterlijke instantie verklaarde bij vonnis van 14 november 1979 bewezen, dat de verdachte de bepalingen van het besluit betreffende de beperking van de garnalenvisserij had overtreden, en veroordeelde hem tot een boete van DKR 100 000 met verbeurdverklaring van DKR 41 150, daartoe overwegende dat de bepalingen van het besluit niet in strijd waren te achten met het gemeenschapsrecht.

Kerr kwam van dit vonnis in beroep bij het Østre Landsret, waar verdachtes raadman opnieuw aandrong op een prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie. De openbare aanklager maakte hiertegen bezwaar, doch bij beschikking van het Østre Landsret van 18 juni 1981 werd het verzoek binnen bepaalde, in de beschikking aangewezen, grenzen gehonoreerd en bij schrijven van 29 oktober 1981 zijn krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de volgende vragen ter prejudiciële beslissing aan het Hof voorgelegd:

„1. Was het verenigbaar met de bepalingen van het EEG-Verdrag en met name met artikel 7, dat een Lid-Staat in 1978 door middel van een nationale visserijregeling de totale vangst van een bepaalde soort in een bepaald gebied van de visserijzone van die staat verdeelde op basis van de vroegere visserij op die soort in dat gebied, met het gevolg dat Lid-Staten die die visserij vóór de inwerkingtreding van die regeling hadden uitgeoefend, een vangstquotum kregen toegewezen, terwijl vaartuigen van andere Lid-Staten van die visserij werden uitgesloten?

2. Stonden de artikelen 1 en 2, lid 1, van verordening nr. 101/76 van de Raad van 19 januari 1976 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector, eraan in de weg, dat een Lid-Staat in 1978 door middel van een nationale visserijregeling de totale vangst van een bepaalde soort in een bepaald gebied van de visserijzone van die staat verdeelde op basis van de vroegere visserij op

die soort in dat gebied, met het gevolg dat Lid-Staten, die die visserij vóór de inwerkingtreding die regeling hadden uitgeoefend, een vangstquotum kregen toegewezen, terwijl vaartuigen van andere Lid-Staten van die visserij werden uitgesloten?"

Het Østre Landsret merkt op, dat het er bij deze vragen van uitgaat, dat de in overeenkomsten met derde landen vastgestelde totale vangstquota en de in dergelijke overeenkomsten aan de vissers van derde landen gegeven visserijrechten door de nationale regeling worden gerespecteerd en dat de regeling overeenkomstig de voorschriften van bijlage VI bij de resolutie van 's-Gravenhage van 30 oktober 1976 bij de Commissie is aangemeld.

De beschikking van het Østre Landsret is op 5 november 1981 ingeschreven ter griffie van het Hof.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn op 3 februari 1982 schriftelijke opmerkingen ingediend door de regering van het Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door haar gemachtigde L. Mikaelsen; op 1 februari 1982 door de regering van de Franse Republiek, vertegenwoordigd door M. Aulagnon als gemachtigde; op 3 februari 1982 door de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door R. N. Ricks als gemachtigde; en op 11 januari 1982 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Wainwright en H. P. Hartvig als gemachtigden.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

1. Opmerkingen van de Deense regering

Allereerst merkt de Deense regering met betrekking tot de feiten op, dat de garnalenvisserij bij West-Groenland tussen 1972 en 1976 een zeer snelle ontwikkeling heeft doorgemaakt (van minder dan 10 000 ton naar 10 000 ton), onder meer ten gevolge van de ontdekking van belangrijke nieuwe visbanken buiten de 12-mijlszone. In enkele jaren ontwikkelde de visserij zich sterker dan voor het behoud van de visstand verantwoord was. Sinds 1977 werd daarom in ICNAF-verband een totale toegestane vangst (TAC) van 36 000 ton per jaar vastgesteld. Tussen 1970 en 1977 werd de visserij voornamelijk uitgeoefend door de volgende landen en gebieden: Groenland, Canada, Faeröer, Denemarken, Frankrijk en Noorwegen. Groot-Brittannië heeft nooit deelgenomen aan de garnalenvisserij ten westen van Groenland.

Na de uitbreiding van de visserijzones per 1 januari 1977 is er uitvoerig onderhandeld over een gemeenschappelijke visserijregeling. Als onderdeel van haar voorstel voor een kwantitatieve regeling van de visserij in 1978 stelde de Commissie voor de garnalenvisserij bij West-Groenland een TAC voor van 35 000 ton, hetgeen overeenkwam met de aanbeveling van de ICNAF. De Commissie stelde tevens een verdeling voor van deze TAC tussen Groenland, Denemarken en Frankrijk, waarbij zij rekening hield met het feit, dat ook voor de Faeröer en Noorwegen quota moesten worden gereserveerd. Na lange moeizame onderhandelingen, waarbij Groot-Brittannië overigens niet de wens heeft geuit, aan

de betrokken garnalenvisserij te mogen deelnemen, kon in januari 1978 worden vastgesteld, dat het voorstel van de Commissie voor alle Lid-Staten met uitzondering van Groot-Brittannië als globale oplossing acceptabel was. Groot-Brittannië evenwel verzette zich ertegen, dat het voorstel van de Commissie als een totaal pakket zou worden aangenomen via de stemprocedure van artikel 43. Toen de onderhandelingen waren afgebroken, verklaarden alle Lid-Staten met uitzondering van Groot-Brittannië, dat zij nationale maatregelen zouden treffen die met het voorstel van de Commissie overeenkwamen, en de Deense regering nam vervolgens een reeks maatregelen die zowel in hun visserijtechnische als in hun kwantitatieve aspecten aansloten bij het voorstel van de Commissie.

Met betrekking tot de gestelde vragen merkt de Deense regering in eerste instantie op, dat het gemeenschapsrecht een algemeen beginsel van gelijke behandeling kent, volgens hetwelk vergelijkbare situaties niet verschillend mogen worden behandeld, tenzij een verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd is. In artikel 7 EEG-Verdrag en artikel 2, lid 1, van verordening nr. 101/76 wordt dit algemene beginsel op verschillende wijzen tot uitdrukking gebracht. Volgens artikel 7 geldt dit beginsel, onverminderd de bijzondere verdragsbepalingen. Dit betekent, dat wanneer er speciale bepalingen zijn, artikel 7 voornamelijk een verklarende en aanvullende functie heeft en niet kan worden toegepast zonder tevens de bijzondere gemeenschapsbepalingen in aanmerking te nemen die op het betrokken gebied, in casu de visserij, van toepassing zijn.

Artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 101/76 verplicht de Lid-Staten, gelijke voorwaarden voor de toegang tot de bevissing van de visgronden te garanderen, hetgeen impliceert dat de visserij op bestanden waarvoor geen quotaregeling geldt, gelijkelijk openstaat voor de vissers van de Lid-Staten. Wanneer een bepaald bestand geen bescherming in de vorm van kwantitatieve regelingen behoeft of wanneer de beschermingsdoeleinden alleen al door vaststelling van een TAC kunnen worden bereikt, staat de visserij gelijkelijk open voor de vissers van alle Lid-Staten.

Anderzijds meent de Deense regering, dat, wanneer dit met het oog op de bescherming noodzakelijk is, kwantitatieve beperkingen kunnen worden ingesteld en een quotaregeling kan worden ingevoerd zonder dat dit als zodanig in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. De quota moeten dan wel op objectieve grondslag worden vastgesteld. Zo moet bijvoorbeeld worden bekeken in hoeverre de bescherming van het bestand noodzakelijk is, en vooral of het nodig is om vangstmaxima vast te stellen. Ook moeten de bepalingen inzake de verdeling van de vangst aldus worden uitgewerkt, dat een effectieve controle op de visserij mogelijk is en dat de visserij — ook in het eigen belang van de vissers — op rationele wijze kan worden bedreven en zodanig, dat de orde op de visgronden kan worden gehandhaafd.

In het arrest van 3 juli 1979 (gevoegde zaken 185-204/78, Van Dam, Jurispr. 1979, blz. 2345) verklaarde het Hof voor recht, 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." De Deense regering begrijpt dit arrest aldus, dat het Hof zijn goedkeuring heeft gehecht aan een quotum dat door de nationale instanties is vastgesteld met inachtneming van de nationaliteit van de vissers, en dat het mitsdien is toegestaan kwantitatieve beperkingen, met inbegrip van een verdeling van totale vangsten tussen de verschillende Lid-Staten, in te voeren zonder dat dit op zichzelf in strijd is met het in het Verdrag neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. Het quotastelsel wordt ook dikwijls gehanteerd als middel om de toegang tot een markt te reguleren. Voorbeelden hiervan zijn de gemeenschapsregeling van het internationale transport over de weg en de regeling voor suiker.

De „vroegere visserij" vormt in zoverre een objectieve grondslag voor een verschil in behandeling als het feit dat vissers van een bepaalde nationaliteit vroeger al dan niet in een bepaald gebied gevist hebben, verschillende situaties creëert. Zoals blijkt uit de voorstellen van de Commissie tot nu toe en de op basis hiervan in de Raad gevoerde discussies, welke thans zijn uitgemond in een verklaring van de Raad van 30 mei 1980 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB C 158 van 1980, blz. 2), heeft dit cirterium in de praktijk van de instellingen een essentiële rol gespeeld en zal het dit ook blijven doen. Wil men een evenwichtige, harmonische ontwikkeling van de visserijsector en een rationele exploitatie van de biologische rijkdommen van de zee bevorderen, dan moet men dit criterium eenvoudig erkennen; dit geldt in het bijzonder in een situatie waarin de totale vangstcapaciteit de omvang van de totale vangst overtreft. Ook het Hof heeft in zijn rechtspraak aan dit criterium gewicht toegekend, met name in zaak 61/77 (Commissie t. Ierland, Jurispr. 1978, blz. 417), waarin het Hof een Ierse maatregel in strijd achtte met het discriminatieverbod van artikel 7 EEG-Verdrag en artikel 2, lid 1, van verordening 101/76, juist omdat hierdoor „een groot deel van de vissersvloten van andere Lid-Staten, die van oudsher de visserij in de Ierse wateren hebben uitgeoefend", uit dat gebied werd geweerd. In zaak 812/79 (Burgoa, Jurispr. 1980, blz. 2787) heeft het Hof zich niet over dit vraagstuk uitgelaten, daar het voor het concrete geval niet relevant was en, zelfs al was het relevant geweest, de zaak betrekking had op rechten van derde landen, die niet door de verdragsbepalingen inzake de visserij worden geregeld en waarvoor het discriminatieverbod en der regels betreffende traditionele visrechten dus niet geldt.

De Deense regering wijst erop, dat het litigieuze besluit een visserijregeling voor 1978 bevatte, dat wil zeggen vóór het einde van de in artikel 102 Toetredingsakte bedoelde overgangsperiode. Volgens de rechtspraak van het Hof rust onder die omstandigheden op de Lid-Staten de verplichting, het door het gemeenschappelijk belang vereiste behoud van de visstand te verzekeren, doch moeten zij daarbij tevens de nodige terughoudenheid betrachten. Deze verplichting vloeit voort uit artikel 5 EEG-Verdrag en heeft haar neerslag gevonden in bijlage VI van de resolutie van Den Haag en de zogenoemde overgangsregelingen die de Raad later voor de jaren 1979 en 1980 heeft vastgesteld. De Deense regering begrijpt deze verplichting aldus, dat in de overgangsperiode geen echt nieuw beleid mag worden vastgesteld, doch dat de Lid-Staten moeten streven naar handhaving van de status quo, teneinde de grondslagen voor het toekomstige visserijbeleid niet te ondermijnen. Hieruit volgt dat zij gerechtigd was, de vroegere

visserijsituatie in het onderhavige geval te continueren. Tenslotte voert de Deense regering aan, dat de bepalingen van de visserijregeling zo moesten worden opgezet, dat zij de beroepsvissers een stabiele basis voor hun economische activiteit boden. Vooral in een tijd waarin de totale omvang van de vangst is beperkt en zelfs afneemt is het daarom legitiem rekening te houden met die vissers die door hun investeringen, opleiding en dergelijke voor hun bestaan op een bepaald soort visserij zijn aangewezen. De beperkingen maken een rendabele visserij al moeilijker. In een dergelijke situatie moet rekening worden gehouden met de gewettigde verwachting van de reeds actieve vissersvloten, dat zij hun werkzaamheden kunnen voortzetten, voordat men andere vissers de mogelijkheid geeft om daaraan deel te nemen.

De Deense verordening is niet onverenigbaar met het non-discriminatiebeginsel van artikel 7 EEG-Verdrag. De situatie van een Britse visser was in casu niet vergelijkbaar met die van een visser die onderdaan was van een van de Lid-Staten waaraan een vangstquotum was toegewezen. De situatie van vissers die reeds eerder in de Groenlandse wateren hebben geopereerd, en zij die daar nooit hebben gevist, is niet gelijk; het beginsel van gelijke behandeling is dan ook niet geschonden. Zou men de twee categoriëen wel gelijk behandelen, en dus alle gemeenschapsvaartuigen in de betrokken zone toelaten, dan zou dit ertoe leiden dat, gezien de algehele verlaging van de TAC, elk vaartuig een onbeduidend aandeel van de vangst zou krijgen. Daardoor zou dit visserijgebied elke betekenis verliezen; de vissers die hier vóór 1978 opereerden zouden een traditionele en dus belangrijke activiteit moeten opgeven, zonder dat de anderen er een mogelijkheid van incidentele activiteit zouden bijkrijgen.

2. Opmerkingen van de Franse regering

De Franse regering knoopt aan bij de rechtspraak waarin het Hof heeft erkend, dat bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling van de Raad, de Lid-Staten nationale beschermende maatregelen mochten vaststellen wanneer zij zich overeenkomstig bijlage VI bij de resolutie van Den Haag vooraf tot de Commissie hadden gewend en hadden getracht haar goedkeuring te verkrijgen.

Het uit het Deense besluit voortvloeiende verschil in behandeling is overigens niet willekeurig; de vangsten in het verleden vormen het criterium dat de Deense instanties hanteren en bovendien zijn deze vastgesteld door een internationale organisatie, de INCAF, aan wier onpartijdigheid niet kan worden getwijfeld. Nu het gehanteerde criterium zuiver objectief is, kan de toegepaste verdeling niet willekeurig worden genoemd, temeer daar het nationaliteitselement hiervan uiteindelijk slechts van secundair belang blijkt te zijn. Tenslotte kan bij een visserijbeleid dat een groot aantal soorten en een groot aantal visserijgebieden omvat, waarbij voor elk afzonderlijk geval een TAC wordt vastgesteld en vervolgens tussen de betrokkenen wordt ver-

deeld, de billijkheid van deze verdeling slechts wordt beoordeeld in het licht van het beleid als geheel. Voor de Gemeenschap betekent dit, dat rekening moet worden gehouden met de totale verdeling in de wateren die onder de rechtsmacht van de Lid-Staten vallen, en in de wateren van derde landen waarin de Gemeenschap vangstmogelijkheden heeft.

De Franse regering meent ook dat het Deense besluit niet in strijd is met de relevante bepalingen van verordening nr. 101/76. Deze verordening en de resolutie van Den Haag vormden in 1978 de enige maatregelen van afgeleid gemeenschapsrecht ter uitvoering van artikel 102 Toetredingsverdrag, dat betrekking had op „de voorwaarden voor de uitoefening van de visserij . . ., teneinde de bescherming van de visbanken en het behoud van de biologische rijkdommen van de zee te waarborgen." Tegen deze achtergrond moeten de artikelen 1 en 2 van verordening nr. 101/76 worden uitgelegd, die elk verschil in behandeling bij de door de Lid-Staten vastgestelde of vast te stellen conserverende en beschermende maatregelen verboden. Dit was ook het uitgangspunt van de Deense overheid toen zij, in het streven vissoorten in stand te houden die op verontrustende wijze werden uitgedund, op grond van wetenschappelijke aanbevelingen een TAC voor garnalen in de betrokken zones vaststelde. In het arrest van 14 juli 1976 (gevoegde zaken 3, 4 en 6/76, Kramer, Jurispr. 1976, blz. 1279) achtte het Hof dergelijke produktiebeperkingen in overeenstemming met het gemeenschapsrecht. Bij hetzelfde besluit hebben de Deense autoriteiten die TAC tussen de verschillende staten verdeeld. De desbetreffende bepaling is van geheel andere orde dan die waarbij de omvang van de totale toegestane vangsten is vastgesteld. De vaststelling van een TAC voor een bepaalde vissoort is immers een instandhoudingsmaatregel, die berust op objectieve en algemene wetenschappelijke aanbevelingen. Bij de beoordeling van deze aanbevelingen letten de bevoegde instanties op de dringendheid ervan en op de noodzaak tegemoet te komen aan de behoeften van de betrokken bevolkingsgroepen op korte, middellange of lange termijn. De verdeling van deze TAC over de verschillende potentiële deelnemers kan daarentegen slechts worden beschouwd als een beheersmaatregel die doeltreffend genoeg is om elke betrokkene in staat te stellen zijn visserij naar eigen inzicht te organiseren en om een strenge controle op de vangst mogelijk te maken.

Het criterium dat de Commissie hanteert in haar voorstel voor een verdeling van de visbestanden voor 1978 en dat ook in de besluiten van Den Haag van 1976 naar boven komt — de vitale behoeften en de economische ontwikkelingsmogelijkheden van de bevolkingsgroepen die met name afhankelijk zijn van de visserij en van daarmee verwante industrieën, vormt een aanvulling of het eerste criterium, — de traditionele visserijactiviteiten —, maar het is ongunstiger voor de vissers van andere Lid-Staten die in de wateren van de betrokken gebieden plachten te vissen (Groenland is een van de gebieden die bijzonder afhankelijk is van de visserij en van aanverwante industrieën).

Uit de uitgangspunten van de Deense instanties en de Commissie blijkt duidelijk, dat de verdeling van de vangstquota tus-

sen de verschillende Lid-Staten niet als een instandhoudingsmaatregel kan worden aangemerkt. Het is overigens niet van belang hoe de verdeling binnen een TAC geschiedt, want het doel — de instandhouding van de visstand en de bescherming van de visgronden — komt daardoor niet in gevaar. De Franse regering meent op grond van het vorenstaande, dat de bepalingen van verordening nr. 101/76, waarin bepaalde algemene regelingen worden gegeven voor maatregelen ter bescherming van de visgronden en de instandhouding van de visstand, instandhoudingsmaatregelen zijn en daarom niet gelden voor maatregelen waarbij quota worden verdeeld. Zou de verdeling van de quota wel een „instandhoudingsmaatregel" zijn, dan meent de Franse regering subsidiair, dat de toetsing aan de betrokken verordening niets toevoegt aan hetgeen bij de toetsing aan artikel 7 EEG-Verdrag is vastgesteld.

3. Opmerkingen van de Britse regering

De Britse regering stelt, dat de Commissie de bij het Deense besluit getroffen maatregelen weliswaar in november 1978 tenslotte heeft goedgekeurd, maar dat zij ten tijde van de aanhouding en veroordeling van kapitein Kerr er nog geen goedkeuring aan had gegeven. Verder merkt zij op, dat Groot-Brittannië, anders dan de Deense openbare aanklager heeft gesteld, in de zomer van 1977 wel om een aandeel in het garnalenquotum had verzocht.

De Britse regering erkent, dat de bevoegdheid om instandhoudingsmaatregelen voor de visserij vast te stellen, in maart 1978 aan de Lid-Staten toekwam. Doch dit betekent niet, dat de Lid-Staten over een onbeperkte bevoegdheid beschikten. Evenals bij iedere andere bevoegdheid van de Lid-Staten met betrekking tot zaken die de gemeenschappelijke markt raken, golden hiervoor de algemene beginselen van gemeenschapsrecht.

Het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, neergelegd in artikel 7 EEG-Verdrag en voor de visserijsector herhaald in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 101/76, is nog eens beklemtoond in bijlage VI bij de resolutie van Den Haag van 3 november 1976 en in de verklaring van de Raad van 30 en 31 januari 1978, waarin de vrijheid van de Lid-Staten op dit terrein zakelijk en voorlopig moesten zijn en enkel na uitgebreide raadpleging van de Commissie mochten worden vastgesteld.

Hoewel het geen twijfel lijdt dat verordening nr. 88 een voorlopige maatregel was en dat zij na raadpleging van de Commissie is vastgesteld, was zij geen instandhoudingsregel in de zin van bijlage VI bij de resolutie van Den Haag, maar betrof zij de toewijzing van nationale quota binnen een TAC. Maar ook indien besluit nr. 88 als een instandhoudingsmaatregel ware te beschouwen, valt het niet onder bijlage VI, daar het niet noodzakelijk was ter bereiking van het beoogde doel, namelijk berscherming van de betrokken garnalenstand. De vaststelling van een TAC kan een geldige instandhoudingsmaatregel zijn en de invoering van een TAC voor garnalen in het betrokken gebied voor 1978 was — zeker nu zij berustte op het beste beschikbare wetenschappelijke bewijsmateriaal — ongetwijfeld een noodzakelijke instandhoudingsmaatregel. Het is echter

niet „noodzakelijk" dat de inachtneming ervan wordt afgedwongen met behulp van quota die de kuststaat andere Lid-Staten oplegt, onverschillig of die quota zijn vastgesteld op grond van de evaluatie door de kuststaat van de vroegere visserijsituatie dan wel op andere wijze. De inachtneming van de TAC kan even doeltreffend worden verzekerd bij vrije visvangst voor allen tot aan het gestelde maximum, of met behulp van een vergunningenstelsel dat openstaat voor de vissers van alle Lid-Staten. Bovendien moet bij de toewijzing van nationale quota de situatie in de gehele Gemeenschap in de beoordeling worden betrokken (zie zaak 32/79, Commissie t. Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1980, blz. 2403). Zo heeft de Raad bij de beoordeling van nationale quotaregelingen rekening gehouden met een aantal andere factoren dan de traditionele visserijsituatie en heeft hij enkele jaren lang er vooral naar gestreefd te verzekeren dat de quota van de Lid-Staten tot op zekere hoogte hun verlies aan vangstmogelijkheden in de wateren van derde landen zouden goedmaken. Dit uitgangspunt is bevestigd in de verklaring van de Raad van 30 mei 1980.

Bovendien heeft de Deense regering, door naar nationaliteit te discrimineren, een nog fundamenteler beginsel van gemeenschapsrecht geschonden. De beschikking in voornoemde zaak 61/77 biedt geen steun aan de stelling, dat het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in zekere zin vervalt wanneer de kuststaat de traditionele visserijsituatie aan zijn maatregelen ten grondslag legt. Het Hof verklaart daar integendeel duidelijk, dat uit hoofde van bijlage VI bij de resolutie van Den Haag vastgestelde maatregelen niet discriminerend mogen zijn.

Het feit dat de Commissie besluit nr. 88 op 22 november 1978 heeft goedgekeurd, verandert niets aan de omstandigheid dat dit besluit en de vervolging van kapitein Kerr onverenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht, want een dergelijke goedkeuring kan een nationaal besluit niet geldig maken wanneer de relevante bepalingen van het besluit zelf onverenigbaar of in strijd zijn met het gemeenschapsrecht. Dit volgt duidelijk uit het arrest in de gevoegde zaken 142 en 143/80 (Essevi en Salengo, Jurispr. 1981, blz. 1413), volgens hetwelk de Commissie, bij gebreke van een uitdrukkelijke verdragsbepaling die haar de bevoegdheid geeft Lid-Staten toestemming te verlenen tot bepaalde gedragingen die anders in strijd met het Verdrag zouden zijn, een staat niet kan vrijstellen van de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen.

De Britse regering stelt daarom voor, de eerste vraag ontkennend en de tweede bevestigend te beantwoorden.

4. Opmerkingen van de Commissie

De Commissie merkt allereerst op, dat in 's Hofs rechtspraak geen enkele uitdrukkelijke beslissing is te vinden over de in casu gestelde vraag, of de nationale maatregelen een discriminatie inhouden van vissers uit Lid-Staten die niet eerder, althans niet in de referentieperiode, aan de visserij in een bepaalde zone hebben

deelgenomen, ten opzichte van vissers uit Lid-Staten die in de betrokken periode wel in die zone hebben gevist. Het antwoord op deze vraag is niet alleen van belang voor de toepassing van nationale maatregelen voor het behoud van de visstand, maar ook voor de vaststelling van dergelijke maatregelen door de Raad. Voor de beantwoording van de beslissende vraag of het verschil in behandeling in het licht van artikel 7 objectief gerechtvaardigd kan worden geacht, moet de quotaregeling worden beoordeeld met inachtneming van de doelstelling en de context van de gemeenschapsbepalingen inzake de exploitatie van visbestanden.

De vaststelling van een jaarlijkse TAC per visbestand of groep van visbestanden voor de meeste soorten vormt een van de meest doeltreffende middelen om een optimale benutting van de biologische rijkdommen van de zee en de instandhouding van die rijkdommen te verzekeren. Zij brengt echter automatisch drie problemen mee: de controle op de naleving van de vangstbeperking, de billijke verdeling van de last die een dergelijke vangstbeperking voor de vissers vormt, en de rationele exploitatie van de TAC. De visserijcommissies voor de Atlantische Oceaan, de Commissie en de Raad waren tot nu toe steeds van mening, dat deze problemen enkel konden worden opgelost door de toewijzing van quota aan de staten op grond van een objectief en billijk criterium. Op gemeenschapsniveau heeft ook het Hof het gebruik van TAC's en de verdeling ervan in nationale quota in overeenstemming met het gemeenschapsrecht geacht (zie de gevoegde zaken 3, 4 en 6/76, reeds aangehaald).

Wat de criteria voor de toewijzing van vangstquota aan de Lid-Staten betreft, is het niet uitgesloten dat meer oplossingen verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht. Zo zijn sinds 1976 de voorstellen van de Commissie voor instandhoudingsmaatregelen op drie criteria gebaseerd, die ook door de Raad zijn aanvaard. Deze drie criteria worden onder meer uitdrukkelijk genoemd in de verklaring van de Raad van 30 mei 1980 en in het voorstel van de Commissie voor vangstquota voor 1981 (PB C 224 van 1981, blz. 11). Een Lid-Staat die bij het treffen van zijn nationale instandhoudingsmaatregelen voor 1978 het quotavoorstel van de Commissie voor dat jaar volgde, paste in feite dus alle drie criteria toe en hield dus niet alleen rekening met de omvang van de vroegere visserijactiviteiten. Dit laatste criterium is in overeenstemming met het gemeenschapsrecht en is in de huidige situatie wellicht het meest geschikt. De toepassing van dit criterium is onder meer gerechtvaardigd omdat het rekening houdt met de economische werkelijkheid en bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de communautaire visserijbepalingen. Vangstbeperkingen voor een bepaalde zone vormen namelijk vooral een — soms zeer zware — last voor die vissers die, vaak jarenlang, hebben gevist in de betrokken zone, die daardoor hun belangrijkste bron van inkomsten is geworden. Vissers, die ook in een betrekkelijk recent verleden geen belangstelling hebben getoond voor de visserij in die zone, worden geenszins bezwaard en het heeft voor hen geen merkbare gevolgen

dat zij van die zone worden uitgesloten. Zou men in een zone waar een vangstbeperking noodzakelijk wordt geacht, quota toewijzen aan vissers van alle Lid-Staten, dus ook van de staten wier vloot tot dan toe niet aan de visserij heeft deelgenomen, dan betekent dit dat men hetzij de noodzakelijke beperking althans ten dele moet opgeven, hetzij de quota voor de traditionele vissers nog verder moet verminderen, waardoor hun positie nog slechter wordt. Het is goed er in dit verband nogmaals op te wijzen, dat de communautaire visserijbepalingen overeenkomstig artikel 39 ook ten doel hebben de bevolking die van de visserij leeft, een redelijke levensstandaard te verzekeren.

De Commissie wijst er ook nog op, dat een van de doelstellingen van de gemeenschappelijke regeling voor de uitoefening van de zeevisserij de bevordering is van een rationele exploitatie van de biologische rijkdommen van de zee (zie artikel 1 van de verordening nr. 101/76). Wanneer echter ook quota moeten worden toegewezen aan Lid-Staten wier vissers vroeger nooit enige interesse hebben getoond voor de visserij in de betrokken zone, loopt men de kans met onbenutte quota te blijven zitten, hetgeen niet erg lijkt te passen binnen een rationele exploitatie van de bestanden. Ook de visserijcommissies voor de Atlantische Oceaan hebben de vroegere deelneming aan de visserijactiviteiten altijd als een objectief en valabel criterium beschouwd. De aanbevelingen van die organisaties betreffende de verdeling van quota tussen hun leden komen qua strekking overeen met een verdeling binnen de Gemeenschap. Deze aanbevelingen hebben in feite immers betrekking op het zeegebied buiten de territoriale wateren, waarvoor juist zoals in de Gemeenschap, het beginsel van vrije toegang geldt. Tenslotte merkt de Commissie op, dat ook al heeft het Hof zich tot nu toe nooit uitdrukkelijk uitgesproken over de vraag, of de traditionele visserij van Lid-Staten een met het gemeenschapsrecht verenigbaar verdelingscriterium vormt, het niettemin herhaaldelijk in vroegere arresten heeft beslist, dat rekening moet worden gehouden met de vissersvloten van Lid-Staten die van oudsher in het betrokken gebied hebben gevist.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 29 juni 1982 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door J. Noble Kerr, vertegenwoordigd door J. Korsø-Jensen; de Deense regering, vertegenwoordigd door L. Mikaelsen; de Franse regering, vertegenwoordigd door A. Carnelutti; de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door A. Bos; de Britse regering, vertegenwoordigd door A. Moses, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. P. Hartvig en R. Wainwright.

Ter terechtzitting heeft het Hof de Commissie gevraagd van welke referentieperiode zij uitging wanneer zij in het kader van haar quotavoorstellen de visserijactiviteit van een Lid-Staat als traditionele visserij aanmerkte. Bij schrijven van 13 juli 1982 heeft de Commissie geantwoord, dat zij bij de voorbereiding van haar quotavoorstellen voor 1978 had vastgesteld, dat het niet mogelijk was een voor alle Lid-Staten aanvaardbare statistische methode te vinden ter bepaling

van een referentieperiode. Als referentie had zij derhalve de verdeelsleutel gebruikt van de Commissie voor de visserij in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan voor de quota voor 1976, die in bepaalde gevallen — onder meer voor Ierland en het noorden van Groot-Brittannië — werd aangepast aan de eisen van de resolutie van Den Haag. Voor zover dergelijke quota ontbraken, gebruikte de Commissie als referentie het aandeel van de Lid-Staten in de vangsten van 1976 (dit was het laatste jaar waarvoor men over de benodigde gegevens beschikte, en de verschillende vissersvloten hadden hun vangstverwachtingen reeds tot op zekere hoogte op deze grondslag gebaseerd). De betrokken visserijzone bij Groenland behoorde tot laatstgenoemde categorie. De toewijzing van een quotum voor 1978 aan Frankrijk berustte derhalve op het feit dat de vloot van die Lid-Staat in 1976 in de betrokken zone had gevist. Na de uitbreiding van de visserijzone tot 200 zeemijl per 1 januari 1977 waren deze quota vervallen. Bovendien waren de statistische methoden verbeterd. Sinds 1979 hanteerde de Commissie dan ook als criterium, de gemiddelde vangsten van de Lid-Staten gedurende een referentieperiode van enkele jaren. Bij de quotavoorstellen voor 1981 en 1982 was dat bijvoorbeeld de periode 1973-1978.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 29 september 1982 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij schrijven van 29 oktober 1981, ingekomen bij het Hof op 5 november daaropvolgende, heeft de voorzitter van de Zestiende kamer van het Østre Landsret, ten vervolge op een beschikking van die kamer van 18 juli 1981, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 7 EEG-Verdrag en de artikelen 1 en 2, lid 1, van verordening nr. 101/76 van de Raad van 19 januari 1976 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (PB L 20 van 1976, blz. 19).

2 Deze vragen zijn gerezen in een strafzaak tegen J. Noble Kerr, kapitein van een Britse trawler, wie overtreding ten laste is gelegd van het Deense ministerieel besluit nr. 88 van 10 maart 1978 betreffende de beperkingen van de vangsten voor 1978 in de visserijzone van Groenland. Bij dit besluit waren vangstquota vastgesteld voor bepaalde vissoorten in bepaalde gebieden van de visserijzone van Groenland.

3 Genoemd besluit was genomen krachtens de wet voor Groenland nr. 413 van 13 juni 1973 inzake de beroepsvisserij, -vangst en -jacht, zoals gewijzigd bij wet nr. 624 van 22 december 1976. Deze wet bepaalt onder meer dat de beroepsvisserij in de wateren van Groenland binnen een zone van 200 zeemijl vanaf de door de minister voor Groenland vastgestelde basislijnen enkel mag worden uitgeoefend door personen of vennootschappen die een wel omschreven nauwe band hebben met Groenland (par. 1). Er geldt echter een algemene uitzondering op deze hoofdregel, voor vreemdelingen die in Groenland op grond van internationale overeenkomsten bepaalde rechten bezitten (par. 11). Voorts kan van deze regel worden afgeweken wanneer dit in het belang wordt geacht van de ontwikkeling van de Groenlandse visserij, of om personen of vennootschappen die onder vroegere wettelijke regelingen vielen, in staat te stellen hun visserijactiviteiten voort te zetten met gebruikmaking van vaartuigen wier thuishaven elders in het rijk is gelegen.

4 Paragraaf 4 van de wet bepaalt, dat de minister voor Groenland of de door hem hiertoe aangewezen plaatselijke instanties regelingen kunnen vaststellen ter bescherming van dier- en vissoorten; de bepaling noemt een reeks voorbeelden van derglijke beschermende regelingen, waaronder de beperking en verdeling — in het bijzonder de nationale verdeling — van de vangsten en van de vangstcapaciteit.

5 Ingevolge paragraaf 5 van besluit nr. 88 mocht de garnalenvangst buiten de scherenkust in de gebieden 0 + 1, als omschreven in het Verdrag inzake de visserij in het noodwestelijk deel van de Atlantische Oceaan, niet meer bedragen dan 40 000 ton en in de visserijzone van West-Groenland niet meer dan 35 000 ton.

6 Volgens paragraaf 8 juncto bijlage II van het besluit was de hoeveelheid garnalen, die in de visserijzone van Groenland mocht worden gevangen, verdeeld in quota welke respectievelijk waren toegewezen aan Groenland, Denemarken, Frankrijk en de Faeröer. Bij overtreding van deze bepalingen kon ingevolge paragraaf 10 een waarschuwing worden gegeven of een geldboete worden opgelegd en konden vistuig en vangst worden verbeurd verklaard.

7 Na op 16 juni 1978 met zijn schip te zijn aangehouden in de visserijzone van Groenland tussen 12 en 200 zeemijl van de Groenlandse basislijnen, werd J. Noble Kerr wegens overtreding van voornoemd besluit door het Landsret van Groenland veroordeeld tot een geldboete van DKR 100 000 met verbeurdverklaring van DKR 41 150, welk laatste bedrag overeenkwam met de waarde van de gevangen garnalen. Zowel verdachte als de openbare aanklager kwamen van dit vonnis in beroep bij het Østre Landsret.

8 Opgemerkt zij, dat kapitein Kerr in het bezit was van een vergunning, op 14 april 1978 afgegeven door het Britse ministerie van Visserij, op grond waarvan zijn schip vanaf 6 juni 1978 475 ton garnalen mocht vangen in voornoemde gebieden 0 — 1.

9 Van mening dat een beslissing van het Hof noodzakelijk was om te kunnen beoordelen of het Deense besluit nr. 88 verenigbaar was met het gemeenschapsrecht, heeft het Østre Landsret de volgende vragen gesteld:

„1. Was het verenigbaar met de bepalingen van het EEG-Verdrag en met name met artikel 7, dat een Lid-Staat in 1978 door middel van een nationale visserijregeling de totale vangst van een bepaalde soort in een bepaald gebied van de visserijzone van die staat verdeelde op basis van de vroegere visserij op die soort in dat gebied, met het gevolg dat Lid-Staten die die visserij vóór de inwerkingtreding van die regeling hadden uitgeoefend, een vangstquotum kregen toegewezen, terwijl vaartuigen van andere Lid-Staten van die visserij werden uitgesloten?"

2. Stonden de artikelen 1 en 2, lid 1, van verordening nr. 101/76 van de Raad van 19 januari 1976 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector, eraan in de weg, dat een Lid-Staat in 1978 door middel van een nationale visserijregeling de totale vangst van een bepaalde soort in een bepaald gebied van de visserijzone van die staat verdeelde op basis van de vroegere visserij op die soort in dat gebied, met het gevolg dat Lid-Staten die die visserij vóór de inwerkingtreding van die regeling hadden uitgeoefend, een vangstquotum kregen toegewezen, terwijl vaartuigen van andere Lid-Staten van die visserij werden uitgesloten?"

10 Volgens artikel 7 EEG-Verdrag is, onverminderd bijzondere bepalingen, elke discriminatie op grond van nationaliteit binnen de werkingssfeer van het Verdrag verboden.

11 Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 101/76 van de Raad van 19 januari 1976 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (PB L 20 van 1976, blz. 19), bepaalt dat de in elk van de Lid-Staten geldende regelingen voor de uitoefening van de visserij in het gedeelte der zee dat onder hun soevereiniteit of hun jurisdictie valt, niet mag leiden tot verschillen in behandeling ten opzichte van andere Lid-Staten. Met name dienen de Lid-Staten te waarborgen, dat voor alle vissersvaartuigen die onder de vlag van een der Lid-Staten varen en op het grondgebied van de Gemeenschap staan ingeschreven, gelijke voorwaarden gelden ten aanzien van de toegang tot en de bevissing van de visgronden in bedoeld gedeelte der zee.

12 Verdachte betoogt — hierin gesteund door de Britse en de Nederlandse regering — dat de door het Koninkrijk Denemarken getroffen maatregelen met deze bepalingen in strijd zijn en dientengevolge onverenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht. Hij betwist niet, dat een Lid-Staat ten tijde van de feiten, dat wil zeggen vóór het einde van de in artikel 102 Toetredingsakte bedoelde termijn, gerechtigd was instandhoudingsmaatregelen op het gebied van de visserij te treffen, doch meent dat maatregelen als de litigieuze buiten de bevoegdheid van de Lid-Staten vallen. Maar zelfs indien de vaststelling van een totale toegestane vangst (TAC) voor bepaalde soorten een noodzakelijke instandhoudingsmaatregel zou zijn, was het niet nodig geweest die beperking af te dwingen door middel van door de kuststaat opgelegde quota.

13 De Britse regering voert aan, dat een dergelijke maatregel niet geoorloofd is wanneer hetzelfde resultaat — beperking van de totale toegestane vangst tot een bepaalde hoeveelheid — zonder discriminerende voorschriften kan worden bereikt. Men zou bijvoorbeeld de vissersschepen van alle Lid-Staten kunnen toestaan te vissen totdat de TAC is uitgeput, of een vergunningenstelsel kunnen invoeren dat openstaat voor vissers uit alle Lid-Staten.

14 Volgens de Nederlandse regering is een quotaverdeling door de kuststaat niet te beschouwen als een noodzakelijke instandhoudingsmaatregel. Een

dergelijke verdeling zou veeleer de taak zijn van de vlagstaat, die tevens het toezicht op en de naleving van deze maatregelen zou moeten verzekeren.

15 Artikel 102 van de Toetredingsakte van 1972 bepaalt dat de Raad, uiterlijk vanaf het zesde jaar na de toetreding, dat wil zeggen op 31 december 1978, op voorstel van de Commissie de voorwaarden vaststelt voor de uitoefening van de visserij, teneinde de bescherming van de visbanken en het behoud van de biologische rijkdommen van de zee te waarborgen.

16 Daarnaast heeft de Raad op 3 november 1976 te 's-Gravenhage een resolutie aangenomen, waarbij werd overeengekomen dat de Lid-Staten per 1 januari 1977 in een onderling afgestemde actie hun visserijzones langs hun aan de Noordzee en de noordelijke Atlantische Oceaan gelegen kusten zouden uitbreiden tot 200 mijl, en dat vanaf datzelfde tijdstip de visserij in die zones door vaartuigen van derde landen zou worden geregeld door overeenkomsten tussen de Gemeenschap en de betrokken derde landen. Na de aanneming van deze resolutie is het Koninkrijk Denemarken tot de daar bedoelde uitbreiding overgegaan.

17 Het Hof heeft herhaaldelijk verklaard, dat atikel 102 Toetredingsakte ten doel had een nieuwe overgangsperiode te doen aanvangen, tijdens welke de Raad de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen moest vaststellen. Zolang de Raad van deze bevoegdheid geen gebruik had gemaakt, dienden de Lid-Staten gedurende deze periode de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen vast te stellen voor de maritieme zones onder hun jurisdictie, zulks in het gemeenschappelijk belang en met inachtneming van de materiële en formele bepalingen van het gemeenschapsrecht, waaronder die van de resolutie van Den Haag van 3 november 1976.

18 In deze resolutie verklaarde de Raad zich akkoord (bijlage VI bij de resolutie) met een verklaring van de Commissie van de volgende inhoud:

„In afwachting van de invoering van de thans in voorbereiding zijnde communautaire maatregelen inzake de instandhouding van het visbestand zullen de Lid-Staten geen unilaterale instandhoudingsmaatregelen nemen.

Indien echter in de internationale commissies voor de visserij geen overeenstemming wordt bereikt voor het jaar 1977 en indien vervolgens niet onmiddellijk autonome communautaire maatregelen kunnen worden aangenomen, kunnen de Lid-Staten als conservatoire maatregel en op niet-discriminerende wijze de passende maatregelen nemen ter bescherming van de visbestanden in de viszones die aan hun kusten grenzen.

Alvorens deze maatregelen te nemen, tracht de betrokken Lid-Staat de goedkeuring van de Commissie te verkrijgen, die in alle stadia van deze procedure moet worden geraadpleegd.

Deze eventueel te nemen maatregelen lopen niet vooruit op de beleidslijnen die zullen worden aangenomen voor de tenuitvoerlegging van de communautaire instandhoudingsmaatregelen."

19 Verder heeft de Raad tijdens zijn bijeenkomst van 30 en 31 januari 1978 de volgende verklaring afgelegd:

„De Raad heeft ingestemd met de mededeling der Commissie, dat bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling, nationale maatregelen slechts getroffen kunnen worden voor zover deze strikt noodzakelijk zijn uit hoofde van de instandhouding en het beheer der visbestanden, niet-discriminerend zijn, in overeenstemming zijn met het Verdrag en nadat voorafgaand de goedkeuring van de Commissie is gevraagd."

20 De vraag waarom het in casu gaat, is of de Lid-Staten tijdens de overgangsperiode, in de uitoefening van hun bevoegdheid op het gebied van „de instandhouding en het beheer", niet enkel TAC's konden vaststellen voor bepaalde soorten in gebieden die onder hun jurisdictie vielen, doch deze TAC's ook in quota konden verdelen die slechts aan enkele Lid-Staten werden toegewezen.

21 In zijn arrest van 14 juli 1976 (gevoegde zaken 3, 4 en 6/76, Kramer, Jurispr. 1976, blz. 1297) verklaarde het Hof, dat de Gemeenschap op intern vlak bevoegd is maatregelen vast te stellen tot instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee, daaronder begrepen de bepaling van vangstquota en de toewijzing daarvan aan de verschillende Lid-Staten.

22 Tijdens de op 31 december 1978 geëindigde overgangsperiode waren echter ook de Lid-Staten bevoegd quota vast te stellen en te verdelen, zolang de Raad deze bevoegdheid niet had uitgeoefend. Daar er geen gemeenschappelijke bepalingen bestonden die de verantwoordelijkheid daarvoor bij de vlagstaat legden, was de kuststaat de aangewezen staat om de gegevens te beoordelen aan de hand waarvan voor de verschillende soorten een totaal quotum kon worden vastgesteld en over de verschillende Lid-Staten verdeeld.

23 Niet wordt betwist dat de vastgestelde TAC overeenkwam met de aanbeveling van de Internationale commissie voor de visserij in het noordwestelijk deel van de Atlantische Oceaan (ICNAF) en een passende instandhoudingsmaatregel vormde.

24 Met betrekking tot de verdeling van de TAC zij vooreerst opgemerkt dat, zoals blijkt uit verordening nr. 1848/78 van de Raad van 25 juli 1978 (PB L 211 van 1978, blz. 6), het aan de Faeröer toegewezen quotum voortvloeide uit een kaderovereenkomst inzake de visserij, gesloten tussen de Gemeenschap enerzijds en de Deense regering en het plaatselijk bestuur van de Faeröer anderzijds, en uit overleg tussen die partijen.

25 De aan de vissers van de Faeröer toegekende voordelen vormden de tegenprestatie voor de visrechten betreffende andere soorten, aan de vissers van de Gemeenschap toegekend in de visserijzone die onder de jurisdictie van de Faeröer valt; deze rechten zijn door de Raad in het kader van het gemeenschappelijk beleid tussen bepaalde Lid-Staten verdeeld, onder meer ter compensatie van het verlies van vangstmogelijkheden in de wateren van derde landen (zie verordening nr. 1846/78 van de Raad van 25 juli 1978, PB L 211 van 1978, blz. 1).

26 Van de aanbevolen TAC bleef, na aftrek van het aan de Faeröer voorbehouden aandeel, een hoeveelheid garnalen over, die onvoldoende was om alle geïnteresseerde Lid-Staten een quotum te kunnen toewijzen dat een rendabele exploitatie mogelijk maakte. Daarom besloot Denemarken de beschikbare hoeveelheid tussen slechts twee Lid-Staten te verdelen. Het wees Groenland, waar de plaatselijke bevolking bijzonder afhankelijk is van de visserij in de betrokken wateren, het grootste quotum toe (15 245 ton), terwijl de rest werd verdeeld tussen Frankrijk (692 ton) en Denemarken (2 900 ton). Denemarken volgde hiermee het in oktober 1977 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen bij de Raad ingediende verdelingsvoorstel voor 1978. Er werd dus enkel een vangstquotum toegewezen aan Lid-Staten die vóór einde 1976 de garnalenvisserij in de betrokken zone hadden uitgeoefend.

27 Tenslotte zij opgemerkt, dat het ontwerp van de Deense regeling tijdig aan de Commissie is voorgelegd en dat de Deense regering overeenkomstig de destijds gestelde, uit de resolutie van Den Haag voortvloeiende eisen om de goedkeuring van de Commissie heeft verzocht.

28 De beantwoording van de gestelde vragen moet het Østre Landsret in staat stellen te beslissen, of de onder voornoemde omstandigheden vastgestelde Deense regeling verenigbaar is met het non-discriminatiebeginsel, neergelegd in artikel 7 EEG-Verdrag en uitgewerkt in de artikelen 1 en 2, lid 1, van de verordening nr. 101/76.

29 In verband daarmee moet worden bedacht, dat de Deense regering zich geplaatst zag voor de noodzaak, een doeltreffende en tevens praktisch uitvoerbare beschermende maatregel te treffen voor een begrensde visserijzone die onder haar rechtstreekse verantwoordelijkheid viel. Bij de opzet van die maatregel heeft zij rekening gehouden met de voorstellen die de Commissie destijds had gedaan voor alle wateren onder de jurisdictie van de Lid-Staten, en die gebaseerd waren op een globaal evenwicht tussen de belangen van de vissers van de Lid-Staten. Voorts heeft zij de procedure van voorafgaand overleg, overeenkomstig de resolutie van Den Haag, in acht genomen.

30 Bij de verdeling van de quota blijken de Deense instanties een methode te hebben gevolgd die op objectieve criteria was gebaseerd: enerzijds hebben zij rekening gehouden met de belangen van de kustbevolking, anderzijds hebben

zij ernaar gestreefd de status quo te handhaven waarvan, ondanks de vrij recente ontdekking en exploitatie van de betrokken vangstgebieden, op dat moment aldaar reeds sprake was.

31 Onder deze omstandigheden en mede gezien de rechtstoestand tijdens de overgangsperiode, is de uit de regeling van de Deense instanties voortvloeiende verdeling van de vangstquota niet te beschouwen als een met artikel 7 EEG-Verdrag of de artikelen 1 en 2, lid 1, van verordening nr. 101/76 strijdige discriminatie op grond van nationaliteit.

32 Op de gestelde vragen moet derhalve worden geantwoord, dat zolang de Gemeenschap haar bevoegdheid ter zake van maatregelen tot instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee niet had uitgeoefend, een instandhoudings-en beheersmaatregel, door een Lid-Staat genomen tijdens de op 31 december 1978 verstreken overgangsperiode, overeenkomstig de procedure van de resolutie door de Raad aanvaard te 's-Gravenhage op 3 november 1976, en betreffende de vaststelling van een totale toegestane vangst en de verdeling daarvan over bepaalde Lid-Staten, niet kon worden geacht in strijd te zijn met het beginsel van non-discriminatie neergelegd in artikel 7 van het Verdrag en de artikelen 1 en 2, lid 1, van verordening nr. 101/76, indien het daarbij ging om een instandhoudingsmaatregel die aan een voor de betrokken zone aangetoonde noodzaak beantwoordde, en zij gerechtvaardigd was door objectieve overwegingen verband houdende met de bescherming van de belangen van de betrokken kustbevolking en de handhaving van de status quo in betrokken zone op dat tijdstip.

Kosten

33 De kosten, door de Deense, de Franse, de Nederlandse en de Britse regering en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de 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 door het Østre Landsret bij schrijven van 29 oktober 1981 gestelde vragen, verklaart voor recht:

„Zolang de Gemeenschap haar bevoegdheid ter zake van maatregelen tot instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee niet had uitgeoefend, kon een instandhoudings- en beheersmaatregel, door een Lid-Staat genomen tijdens de op 31 december 1978 verstreken overgangsperiode, overeenkomstig de procedure van de resolutie door de Raad aanvaard te 's-Gravenhage op 3 november 1976, en betreffende de vaststelling van een totale toegestane vangst en de verdeling daarvan over bepaalde Lid-Staten, niet worden geacht in strijd te zijn met het beginsel van non-discriminatie neergelegd in artikel 7 van het Verdrag en de artikelen 1 en 2, lid 1, van verordening nr. 101/76, indien het daarbij ging om een instandhoudingsmaatregel die aan een voor de betrokken zone aangetoonde noodzaak beantwoordde, en zij gerechtvaardigd was door objectieve overwegingen verband houdende met de bescherming van de belangen van de betrokken kustbevolking en de handhaving van de status quo in betrokken zone op dat tijdstip."

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Everling Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 30 november 1982.

De griffier

P. Heim

De president

J. Mertens de Wilmars