den zijn gerezen, maakt geenszins aannemelijk dat er van onherstelbare schade sprake is.

e) De aard van de gevraagde voorlopige maatregelen

De maatregelen waarom de Commissie vraagt, zouden ofwel de situatie in het leven roepen dat er geen enkele instandhoudingsmaatregel meer geldt voor de betrokken zeegebieden, hetgeen in strijd zou zijn met de besluiten van 's-Gravenhage en veel ernstiger consequenties zou meebrengen dan die aan de litigieuze maatregelen worden toegeschreven, ofwel erop neerkomen dat het Hof wordt verzocht om bij wege van beschikking aan een voorstel dat door de Raad niet is aanvaard, kracht van wet te geven.

De rechter-rapporteur

P. Pescatore

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 21 MEI 1977 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Volgens artikel 38 EEG-Verdrag omvat de gemeenschappelijke landbouwmarkt – geregeld in Titel II van het tweede deel van het Verdrag – ook de visserij. Een eerste uitvoerige regeling op dit gebied was vervat in 's Raads verordeningen 2141/70 en 2142/70 van 20 oktober 1970 (PB L 236 van 1970, blz. 1 en 5), later vervangen door twee verordeningen van de Raad van 19 januari 1976, namelijk 100/76 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten, en 101/76 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (PB L 20 van 1976, blz. 1 en 19). Laatstgenoemde verordening bepaalt in artikel 2, lid 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."

Bepalingen betreffende de regeling van de visserijrechten zijn voorts te vinden in de artikelen 100 tot 103 van de Toetredingsakte. In casu is met name van belang artikel 102, luidende als volgt:

„Uiterlijk vanaf het zesde jaar na de toetreding stelt de Raad 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."

Op 30 oktober 1976 nam de Raad in 's-Gravenhage een reeks besluiten, op grond waarvan de Lid-Staten per 1 januari 1977 in een onderling afgestemde actie de grenzen van hun visserijzones

1 – Vertaald uit het Duits.

langs hun aan de Noordzee en de noordelijk Atlantische Oceaan gelegen kusten zouden uitbreiden tot 200 mijl. In verband met deze besluiten legde de Commissie de navolgende verklaring af, die als bijlage VI aan de Besluiten van 's-Gravenhage is toegevoegd:

„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 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."

De Raad verklaarde zich uitdrukkelijk akkoord met deze verklaring.

Bij dezelfde gelegenheid nam de Raad een resolutie aan betreffende bepaalde aspecten van de visserij binnen de Gemeenschap, waarin de noodzaak van controles en doeltreffende maatregelen met het oog op het herstel en de bescherming van de visbestanden werd erkend, alsmede de noodzaak een oplossing te vinden voor de problemen van de kustvisserij, met name in de economisch achtergebleven gebieden, en de visserij in de kuststroken te regelen. In dit verband wees de Raad op de bijzondere problemen van Ierland en op de noodzaak een gestadige en geleidelijke ontwikkeling van de Ierse visserij-industrie te verzekeren.

Toen de nadien ondernomen pogingen om althans tot een voorlopige regeling te komen met het oog op het behoud van de visgronden, waren mislukt, deelde de Ierse minister van Buitenlandse Zaken op 14 februari 1977 de Commissie mee dat de Ierse regering had besloten eenzijdig de noodzakelijk geachte instandhoudingsmaatregelen uit te vaardigen. Op 16 februari 1977 stelde de Ierse minister van visserij de twee verordeningen vast, die thans voorwerp zijn van het door de Commissie ingestelde beroep wegens niet-nakoming van verdragsverplichtingen, alsmede van het verzoek om voorlopige maatregelen. De „Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) Order, 1977" verbiedt de visserij in een bepaalde zone voor de Ierse kusten; in de „Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) (Nr. 2) Order, 1977" wordt op dit verbod een uitzondering gemaakt voor vissersvaartuigen met een lengte van niet meer dan 33 m en een motorvermogen van niet meer dan 1 100 pk.

Nadat ook verdere pogingen om in de Raad tot een akkoord te komen, waren mislukt, stelde de Ierse regering de Commissie er bij brief van 4 april 1977 van in kennis dat de op 16 februari 1977 vastgestelde maatregelen op 10 april 1977 van kracht zouden worden. Op 2 mei 1977 leidde de Commissie tegen Ierland de procedure wegens schending van het Verdrag in, die ten slotte is uitgemond in het onderhavige beroep en het verzoek om een voorlopige maatregel.

Wat laatstbedoeld verzoek betreft, wil ik het navolgende opmerken.

1. De opvatting van de Ierse regering, als zou in een procedure overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag met betrekking tot een wettelijke regeling van een Lid-

Staat, geen voorlopige maatregel kunnen worden bevolen, kan ik niet delen. Bij de einduitspraak in een procedure wegens niet-nakoming van verdragsverplichtingen kan de betrokken Lid-Staat stellig ertoe worden verplicht wettelijke bepalingen te wijzigen of in te trekken. Artikel 186 EEG-Verdrag, volgens welke het Hof in bij dit college aanhangige zaken de noodzakelijke voorlopige maatregelen kan gelasten, is bovendien heel algemeen geformuleerd en bevat geen uitzonderingen ten aanzien van bepaalde soorten procedures of maatregelen. Het valt dan ook niet in te zien waarom artikel 186 EEG-Verdrag in gedingen wegens nietnakoming van verdragsverplichtingen niet van toepassing zou zijn.

2. Eerste voorwaarde voor het uitvaardigen van een voorlopige maatregel is dat het beroep in de hoofzaak voorshands gegrond voorkomt. In de onderhavige zaak is dit mijns inziens in elk geval voldoende aannemelijk gemaakt met betrekking tot het verwijt dat de Ierse maatregelen discriminerend zijn voor vissersvaartuigen uit de andere Lid-Staten. In dit verband is niet van belang of, overeenkomstig bijlage VI van de Besluiten van 's-Gravenhage, een formele goedkeuring van de maatregelen door de Commissie was vereist. Want ook goedgekeurde maatregelen mogen volgens de alleszins duidelijke tekst van bijlage VI in geen geval discriminerend zijn. Uit de statistieken die de Commissie heeft overgelegd, blijkt dat hooguit een of twee Ierse vissersvaartuigen door de verordeningen worden getroffen. Daarentegen worden praktisch alle Nederlandse en ongeveer een kwart van de Franse vissersvaartuigen, die tot nu toe in het betrokken zeegebied actief waren, voortaan daaruit geweerd. Vooral wanneer men bedenkt dat de grotere afstand naar de visgronden tot het gebruik van grotere schepen noopt, komt de Ierse regeling in de praktijk neer op discriminatie van de Nederlandse en Franse vissers, ook indien de betrokken verordeningen naar de letter genomen geen onderscheid maken naar gelang van de nationaliteit der vissersvaartuigen. De litigieuze Ierse verordeningen lijken dus, althans voor zover in de huidige stand van het geding een feitelijk oordeel mogelijk is, in strijd met artikel 2, lid 1, van verordening 101/76 en met bijlage VI van de Besluiten van 's-Gravenhage, zodat een beroep wegens niet-nakoming van verdragsverplichtingen reeds om deze reden als gegrond kan worden beschouwd.

Omdat dus een voorlopige maatregel reeds daarom gerechtvaardigd zou zijn, kan de vraag of de Ierse verordeningen wellicht verder gaan dan voor het behoud van de visgronden noodzakelijk is, hier buiten beschouwing blijven.

3. Dat een uitspraak over de geoorloofdheid van de Ierse verordeningen urgent is, blijkt – anders dan de Ierse regering meent – reeds hieruit, dat de verordeningen thans worden toegepast, dat vissersvaartuigen die ze overtreden, worden opgebracht en de eigenaars ervan strafrechtelijk worden vervolgd.

4. Een belangrijke voorwaarde voor een voorlopige maatregel is voorts dat zij noodzakelijk is ter voorkoming van ernstige en onherstelbare schade.

Ten deze betoogt de Commissie dat de onderhandelingen met derde landen over visserijproblemen door de Ierse maatregelen worden bemoeilijkt. Zij heeft mijns inziens niet voldoende aannemelijk weten te maken dat deze onderhandelingen, voor zover zij vangstquota en dergelijke betreffen, reeds zo ver zijn gevorderd, dat zij door de Ierse maatregelen ook maar enigszins kunnen worden geschaad. Die onderhandelingen met derde landen onderstellen trouwens dat er eerst een duidelijke intracommunautaire regeling bestaat met betrekking tot de visserijzone en eventuele beschermende maatregelen zoals vangstquota, schoontijden en gesloten gebieden. Juist in dit verband wil ik erop wijzen dat ook de stelling dat de Ierse maatregelen de interne regeling van een gemeenschappelijk structuurbeleid voor de visserij belemmeren, mijns in-

ziens onvoldoende aannemelijk is gemaakt. Die maatregelen immers zijn volgens hun gehele opzet zuiver voorlopig van aard en dienen uitsluitend ter overbrugging van de periode totdat een doeltreffende beschermingsregeling tot stand zal zijn gekomen.

Onvoldoende is ook het feitelijke materiaal dat de Commissie aanvoert ten bewijze van haar stelling dat de vissersvaartuigen die uit de verboden zone naar andere zeegebieden uitwijken, daar overbevissing veroorzaken. Overigens moet worden opgemerkt dat elke beperkende maatregel in één visserijgebied — en ook de Commissie acht zulke maatregelen noodzakelijk — gevolgen kan hebben voor andere visgronden.

Zou het Hof geen voorlopige maatregel gelasten en de Ierse maatregelen in stand laten, dan zou ernstige en onherstelbare schade kunnen voortvloeien uit de omstandigheid dat een groot deel van de Franse, en het merendeel van de Nederlandse vissersvaartuigen die voorheen in de thans verboden zone hebben gevist, gedurende langere tijd de toegang daartoe wordt ontzegd. Deze indruk vindt op het eerste gezicht bevestiging in de statistieken van de Commissie. Deze gegevens worden evenwel door de Ierse regering voor een deel betwist; zo leert bij voorbeeld de ervaring, aldus de Ierse opgave, dat slechts ongeveer de helft van de in de statistiek vermelde Nederlandse schepen voornemens is in Ierse wateren te vissen. Nadere bestudering van de statistiek doet twijfel rijzen aan de conclusies van de Commissie. Belangrijke vragen die zich aan mij opdringen, zijn: in welke mate en wanneer hebben de uitgesloten vaartuigen werkelijk in de Ierse wateren gevist? In hoeverre kunnen deze vaartuigen, voor zover zij thans te groot zijn, door kleinere worden vervangen? Het lijkt mij noodzakelijk ten aanzien van deze vragen volstrekte duidelijkheid te verkrijgen en de omvang van de dreigende schade — die immers voorwaarde is voor het uitvaardigen van een voorlopige maatregel — vast te stellen.

Dit geldt te meer omdat de uitvaardiging van een voorlopige maatregel als die waarom in casu is gevraagd, moet worden voorafgegaan door een belangenafweging in die zin, dat men ook rekening dient te houden met de onherstelbare schade welke uit die voorlopige maatregel zou kunnen voortvloeien, wanneer dus de Ierse verordeningen zouden worden geschorst. Het valt immers niet te ontkennen dat in dat geval, wanneer tenminste niet andere doeltreffende maatregelen — liefst van meer permanente aard — ervoor in de plaats komen, ernstige en vermoedelijk ook onherstelbare schade voor de visstand in de Ierse wateren dreigt.

Zolang niet duidelijk is in hoeverre de Ierse maatregelen werkelijk nadeel kunnen opleveren voor de Nederlandse en Franse visserij, acht ik deze, mijns inziens absoluut noodzakelijke, belangenafweging onmogelijk uit te voeren. Daarom wil ik thans ook niet tot schorsing van de Ierse maatregelen concluderen, vooral omdat tijdens de procedure niet is gebleken dat zij onverwijld vervangen kunnen worden door eenzijdige doeltreffende maatregelen die wel in overeenstemming zijn met het Verdrag. En evenmin is gebleken dat zij onmiddellijk door multilaterale maatregelen binnen de Gemeenschap kunnen worden vervangen.

Daarentegen geef ik het Hof in overweging overeenkomstig artikel 85 juncto artikel 84, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering bij wege van instructiemaatregel de beide regeringen om inlichtingen te vragen over de schade die daadwerkelijk voor de Nederlandse en Franse visserij dreigt te ontstaan.

Overigens wil ik reeds thans erop wijzen dat indien de instructie — die waarschijnlijk binnen enkele dagen kan zijn voltooid — een aanzienlijke dreigende schade aannemelijk zou maken, de bovenbedoelde belangenafweging mij aanleiding zal geven te concluderen tot een voorlopige maatregel, bestaande in tijdelijke schorsing van de Ierse verordeningen. Een tijdelijke schorsing lijkt mij gewenst, omdat dit de betrokken partijen gelegenheid zou geven voor en wellicht ook zou stimuleren tot onverwijlde onderhandelingen over een effectieve en geëigende en uiteraard ook aanvaardbare alternatieve oplossing.

Zou het Hof mijn voorstel betreffende de instructie niet overnemen, dan verzoek ik het mijn voor later aangekondigde conclusie als subsidiaire conclusie te beschouwen.