CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 19 februari 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — De feiten

1. Verweerder in de onderhavige zaak, het Verenigd Koninkrijk, heeft — nadat reeds in 1964 de Britse visserijgrenzen tot twaalf zeemijl waren uitgebreid — met ingang van 1 oktober 1987 de onder zijn soevereiniteit vallende wateren van een drie-mijlszone op een twaalf-mijlszone gebracht.

2. Daar in laatstgenoemd gebied zogenoemde droogvallende verheffingen liggen (die niet door de drie-mijlszone werden omvat) en omdat in de „Territorial Waters Order in Council" van 1964 was vastgelegd, dat dergelijke verheffingen bepalend waren voor de vaststelling van de basislijn waaruit de twaalf-mijlsgrens moet worden bepaald, heeft de Act van 1987 ook tot gevolg, dat de basislijnen in enkele zeegebieden verder van de kust komen te liggen dan voordien, hetgeen kennelijk volkenrechtelijk in beginsel geen bezwaar oplevert (een klein dispuut hierover ter terechtzitting is in deze procedure verder zonder belang).

3. Volgens verweerder had dit voor de visrechten van de andere Lid-Staten binnen de zes- tot twaalf-mijlszone verder tot gevolg, dat deze gebieden overeenkomstig de wijziging van de basislijn werden verschoven.

4. De Commissie acht dit zoals bekend niet verdedigbaar. Naar haar mening is voor genoemde visrechten, die thans worden geregeld in artikel 6 van verordening (EEG) nr. 170/83 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden [1], de basislijn beslissend die op de datum van inwerkingtreding van deze verordening (27 januari 1983) gold, en moeten latere wijzigingen worden beschouwd als besluiten die genoemde visrechten niet meer kunnen beïnvloeden.

5. Op deze plaats zou ik allereerst aan het volgende willen herinneren. Nadat in verordening (EEG) nr. 2141/70 van de Raad van 20 oktober 1970 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector [2] was vastgelegd, dat 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 viel, niet mocht leiden tot verschillen in behandeling ten opzichte van andere Lid-Staten (later werd dit in verordening (EEG) nr. 101/76 van 19 januari 1976 [3] tot uitdrukking gebracht), werd in de Akte betreffende de toetreding van onder meer het Verenigd Koninkrijk voorzien in een afwijking van dit beginsel van gelijke toegang tot de viswateren. Volgens artikel 100 van de Toetredingsakte waren de Lid-Staten gemachtigd

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — PB 1983, L 24, blz. 1.
2 — PB 1970, L 236, blz. 1.
3 — PB 1976, L 20, blz. 19.

tot en met 31 december 1982 de uitoefening van de visserij in het gedeelte der zee dat onder hun soevereiniteit of hun jurisdictie viel, binnen een grens van zes zeemijlen (die volgens artikel 101 voor bepaalde gebieden tot twaalf zeemijlen kon worden uitgebreid) te beperken tot de schepen waarvan de visserijactiviteit van oudsher in dat gedeelte der zee en vanuit de havens in het geografische kustgebied werd uitgeoefend. Volgens artikel 100, lid 2, liet het bepaalde in lid 1 en in artikel 101 de bijzondere visrechten waarop elk der oorspronkelijke Lid-Staten en der nieuwe Lid-Staten zich op 31 januari 1971 kon beroepen jegens één of meer andere Lid-Staten, onverlet. In artikel 100, lid 3, was — voor het geval dat een Lid-Staat zijn visserijgrenzen in sommige gebieden op twaalf zeemijlen zou brengen — bepaald, dat de binnen het gebied van twaalf mijlen bestaande visserijpraktijken zouden worden gehandhaafd, zodat er ten opzichte van de op 31 januari 1971 bestaande situatie geen stap terug werd gedaan.

6. Een dienovereenkomstige afwijking werd gehandhaafd in de reeds genoemde verordening nr. 170/83. Volgens artikel 6, lid 1, hiervan mogen de Lid-Staten vanaf 1 januari 1983 tot en met 31 december 1992 de regeling handhaven die is vastgesteld in artikel 100 van de Toetredingsakte van 1972 en mogen zij, voor alle wateren die onder hun soevereiniteit of jurisdictie vallen, de in ditzelfde artikel vastgestelde grens van zes zeemijl over de gehele linie brengen op twaalf zeemijl.

7. Artikel 6, lid 2, bepaalt echter ook, dat (naast de visserijactiviteiten in het kader van de nabuurschapsbetrekkingen tussen de Lid-Staten) de visserijactiviteiten in het kader van de in lid 1 vastgestelde regeling worden uitgeoefend overeenkomstig de regeling opgenomen in bijlage I bij de verordening, waarin voor elke Lid-Staat worden vermeld de gebieden in de kustwateren van de andere Lid-Staten waar en de soorten ten aanzien waarvan die activiteit mag worden uitgeoefend.

8. Omdat het de Commissie — zoals bekend — niet gelukt is, het Verenigd Koninkrijk te overtuigen van de juistheid van haar standpunt (dat door de Franse Republiek wordt gedeeld), werd de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag ingeleid. In het kader daarvan staan wij thans voor de vraag, of het beroep van de Commissie moet worden toegewezen en dus kan worden vastgesteld, dat het Verenigd Koninkrijk de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door in bepaalde gebieden voor de regelingen betreffende de visserij, die voor de kustwateren van het Verenigd Koninkrijk bij artikel 6, lid 2, juncto bijlage I van verordening nr. 170/83 van de Raad van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden zijn vastgesteld, nieuwe basislijnen toe te passen, die verder van de kust zijn gelegen dan die welke op 25 januari 1983 golden.

9. Een belangrijk element in het betoog van de Commissie is, dat artikel 6 van verordening nr. 170/83 (zoals ook reeds artikel 100 van de Toetredingsakte) een afwijking inhoudt van het voor de Gemeenschap belangrijke beginsel van *gelijke toegang* tot de viswateren. Wanneer dit is geaccepteerd, aldus de Commissie, in zekere zin in ruil voor handhaving van de bestaande visrechten, kunnen deze laatste ook niet restrictief worden uitgelegd in dier voege, dat nadelige wijzigingen als gevolg van verschuiving van de basislijnen voor lief moeten worden genomen. Daarnaast beklemtoont de Commissie ook, dat bij de handhaving van de afwijking in verordening nr. 170/83 over alle bijzonderheden zorgvuldig is onderhandeld en dat men er met name op bedacht is geweest, de visserijactiviteiten tussen de kust-

staten en de andere Lid-Staten aldus te verdelen, dat alle belangen in aanmerking werden genomen. Eenzijdige wijzigingen, aldus de Commissie, zijn dus stellig uitgesloten, ook via volkenrechtelijk toegestane maatregelen; de gehele regeling, waaronder ook de regeling van de vangstquota, zou veeleer door de Raad moeten worden gewijzigd.

B — Standpuntbepaling

10. Wanneer ik kijk naar de hiertegen door verweerder aangevoerde argumenten, kom ik tot de volgende conclusies.

11. *1.* Allereerst moet worden toegegeven — ook de Commissie erkent dit — dat met betrekking tot veel gemeenschapsverordeningen waarbij kustwateren van verschillende omvang (drie-, vier-, zes- of twaalfmijlszones) een rol spelen, ervan moet worden uitgegaan, dat de daarbij relevante basislijnen variabele basislijnen zijn, en dat wijziging daarvan ook gevolgen voor het gemeenschapsrecht heeft. Dit geldt met name voor verordening (EEG) nr. 3094/86 van de Raad houdende technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden [4], die door verweerder in het bijzonder is beklemtoond, omdat zij is gebaseerd op verordening nr. 170/83 (vgl. bij voorbeeld artikel 9 van verordening nr. 3094/86, volgens hetwelk bepaalde vangstmethoden in de zone van twaalf respectievelijk drie mijl van enkele Lid-Staten verboden zijn).

4 — PB 1986, L 288, blz. 1.

12. Hieruit behoeft echter niet noodzakelijkerwijs de conclusie te worden getrokken, dat zulks geldt voor alle gemeenschapsverordeningen waarbij basislijnen van belang zijn, ongeacht de vraag wat de inhoud ervan is. Er mag immers niet aan voorbij worden gegaan, dat veel gemeenschapsverordeningen, waarbij ook de Commissie het bestaan van variabele basislijnen aanneemt, maatregelen van structuurbeleid zijn, die betrekking hebben op de instandhouding van de visbestanden. Bij deze verordeningen ligt het uit de aard der zaak voor de hand, uit te gaan van een zo ruim mogelijk toepassingsgebied, waartoe variabele basislijnen kunnen bijdragen; voor deze verordeningen is het met name van belang dat zij voor al degenen die zich met de visvangst bezig houden op gelijke wijze gelden.

13. Kenmerkend voor de thans aan de orde zijnde regeling is echter, dat zij voor bepaalde wateren een bijzondere regeling in het leven roept (namelijk exclusieve visrechten voor vissers van de kuststaat en bijzondere visrechten voor enkele andere Lid-Staten). Indien hier de basislijnen zouden kunnen worden gewijzigd, met als gevolg een verschuiving van de viszones, zou men zich zonder meer discriminerende gevolgen kunnen voorstellen, juist omdat visgebieden die vóór de wijziging van de basislijnen voor bepaalde Lid-Staten toegankelijk waren, daarna voor de vissers van de kuststaat gereserveerd zouden blijven. Met het oog daarop (men vergete niet, dat de Commissie het thans te behandelen probleem heeft aangevat omdat door de betrokken kringen in Lid-Staten die bijzondere visrechten in de Britse kustwateren hebben, zware schade is gesteld) is het heel goed denkbaar, ter zake relevante bepalingen die betrekking hebben op met behulp van basislijnen vastgestelde kustzones, anders uit te leggen dan dienstig lijkt bij vele andere bepalingen, waarbij basislijnen ook een rol spelen, en zulks zelfs wanneer een *uitdrukkelijke* vermelding ontbreekt.

14. *2.* Voorts moet worden toegegeven, dat verweerders argumentatie op het eerste gezicht een zekere kracht kan ontlenen aan het feit dat *bijlage II bij verordening nr. 170/83,* die betrekking heeft op artikel 7 van de verordening, zeer duidelijk — namelijk door verwijzing naar lengte- en breedtegraden — aangeeft dat het daar gaat om een vaste, onveranderlijke zone. Wanneer dit — aldus verweerder — ook de bedoeling zou zijn geweest voor bijlage I bij de verordening en met het oog op artikel 6 daarvan, dan zou men een dienovereenkomstige afbakeningsmethode hebben gekozen en niet hebben verwezen naar zeewateren die worden vastgesteld met behulp van basislijnen (die volgens het volkenrecht variabel kunnen zijn).

15. Dienaangaande moet echter worden opgemerkt, dat artikel 7 en bijlage II van verordening nr. 170/83 betrekking hebben op instandhoudingsmaatregelen (regeling van de toegang tot bepaalde gebieden met behulp van een vergunningstelsel) die voor alle betrokkenen op gelijke wijze gelden, en dat het betrokken gebied bovendien veel groter is dan de twaalf-mijlszone, reden waarom een andere afbakeningsmethode dan de verwijzing naar basislijnen technisch onvermijdelijk was.

16. Verhelderend zou verder nog kunnen zijn, dat het bij het anders gelegen probleem van de aanduiding van zones met bijzondere visrechten, die zich als een *band* om de Britse eilanden uitstrekken, behoorlijk moeilijk zou zijn geweest om de voor de diverse Lid-Staten in aanmerking komende gebieden telkens nauwkeurig volgens lengte- en breedtegraden af te grenzen. Een enkele blik op de door verweerder overgelegde zeekaart maakt dit duidelijk. Om die reden wordt in bijlage I (afgezien van nauwkeurige begrenzingen aan de zijkanten) eenvoudig verwezen naar de in kustwateren gelegen zones, wat natuurlijk niet uitsluit, dat ook in zoverre moet worden uitgegaan van onveranderlijkheid, wanneer dit op grond van de inhoud van de verordening voor de hand ligt.

17. Verweerder wijst er voorts op, dat ook voor het zogenoemde „Gebied Shetland" in bijlage II bij verordening nr. 170/83 op twee plaatsen van de twaalf-mijlszone wordt uitgegaan, met het betoog dat het moeilijk voorstelbaar is dat hier wordt uitgegaan van twee verschillende afbakeningen (enerzijds voor het „Gebied Shetland" met behulp van variabele basislijnen en anderzijds voor bijzondere visrechten met behulp van onveranderlijke basislijnen), zodat het in ieder geval voor de hand zou hebben gelegen, voor dit geval te voorzien in bijzondere bepalingen (die echter ontbreken). Hiertegen kan echter eenvoudig worden aangevoerd, dat er in het „Gebied „Shetland" — wanneer ik dit aan de hand van de overgelegde kaarten juist beoordeel — helemaal geen bijzondere visrechten van andere Lid-Staten bestaan. Het gevaar voor verwarring, waarvan verweerder spreekt, bestaat dus niet, en er behoefde dan ook niet te worden voorzien in bijzondere bepalingen voor de zeegebieden waarvoor de twaalf-mijlszone in het kader van het „Gebied Shetland" van belang is.

18. *3.* Verweerder hecht bijzonder belang aan enkele *overwegingen van volkenrechtelijke aard.*

19. Daarbij gaat hij uit van de samenhang tussen artikel 6 van verordening nr. 170/83 en de artikelen 100 en volgende van de Toetredingsakte van 22 januari 1972. Verweerder wijst erop, dat in artikel 100 van deze Akte de begrippen „gedeelte der zee dat onder hun soevereiniteit valt" en „laagwaterlijn" worden gebruikt, voor welke be-

grippen — omdat het gemeenschapsrecht daaromtrent niets bijzonders meedeelt — het volkenrecht (met name het verdrag van Londen van 9 maart 1964 en het verdrag van Genève van 29 april 1958) beslissend is. Dit zou de conclusie wettigen, dat de basislijnen variabele lijnen zijn. Ook wordt betoogd, dat de bijzondere visrechten die worden vermeld in artikel 100, lid 2, van de Toetredingsakte en die volgens verordening nr. 170/83 (zoals uit de considerans valt op te maken) moesten worden gehandhaafd, hun oorsprong vinden in het volkenrecht (namelijk in genoemd verdrag van Londen van 1964 en in bilaterale akkoorden). Daar voor deze rechten echter een identificatie- en lokalisatiemethode zou hebben gegolden die ook in de bijlage bij verordening nr. 170/83 is toegepast, zou — omdat iets anders niet uitdrukkelijk bepaald is — moeten worden aangenomen, dat ook bij de uitlegging van verordening nr. 170/83 volkenrechtelijke beginselen moeten worden toegepast.

20. Mijns inziens kan echter zonder grote moeilijkheden worden aangetoond, dat het standpunt van de Commissie op deze wijze niet aan het wankelen kan worden gebracht. Voor de juistheid daarvan kunnen enkele belangrijke argumenten worden aangevoerd, die tot dusver nog niet ter sprake zijn gekomen.

21. a) Vooraf en principieel moet worden beklemtoond, dat uit het ontbreken van een uitdrukkelijke bepaling (in de zin van het standpunt van de Commissie) — bij voorbeeld aldus luidend, dat voor bijlage I bij verordening nr. 170/83 de op 27 januari 1983 geldende basislijnen beslissend zijn — niet zonder meer kan worden geconcludeerd, dat genoemde regeling volstrekt niet aldus mag worden uitgelegd.

22. Uiteraard is het wenselijk, dat de wetgever zich zo ondubbelzinnig mogelijk uitdrukt (hetgeen gelukkig vaak gebeurt), maar in de juridische praktijk is het niet ongewoon, dat de werkelijke betekenis van een regeling door een ingewikkelde uitlegging aan de hand van allerlei criteria wordt vastgesteld. Op deze wijze moet ook thans worden te werk gegaan, en wanneer er dan dwingende argumenten (ontleend aan de inhoud en de totale systematiek van de regeling) voor pleiten, dat de regeling enkel de door de Commissie voorgestane betekenis kan hebben (wij zullen zien, dat er dergelijke argumenten zijn), kan aan de door verweerder aangetoonde — betreurenswaardige — onvolkomenheid van de tekst uiteraard geen beslissend belang worden gehecht.

23. b) Ook ten aanzien van het gebruik van volkenrechtelijke begrippen in gemeenschapsteksten alsmede de kennelijke samenhang tussen het verdrag van Londen inzake de visserij van 9 maart 1964 enerzijds en artikel 100 Toetredingsakte alsmede verordening nr. 170/83 anderzijds, dient te worden bedacht, dat in een dergelijke situatie niet zonder meer van een eenvoudige incorporatie van het volkenrecht in het gemeenschapsrecht kan worden uitgegaan. Wel rijst onmiddellijk de vraag, of en in hoeverre de volkenrechtelijke begrippen een wijziging hebben ondergaan om ze aan te passen aan het gemeenschapsrecht waarin zij worden ingebed. Een en ander namelijk, omdat het gemeenschapsrecht „in het volkenrecht een nieuwe rechtsorde" vormt [5], die in de verhouding tussen de Lid-Staten duidelijk voorrang heeft boven volkenrechtelijke verplichtingen (zoals bij voorbeeld in het arrest in de gevoegde zaken 180/80 en 266/80 [6] werd vastgesteld).

5 — Arrest van 5 februari 1963, zaak 26/62, Van Gend & Loos, Jurispr. 1963, blz. 1.

6 — Arrest van 8 december 1981, gevoegde zaken 180/80 en 266/80, strafzaken tegen José Crujeiras Tome („visserijrechten van derde landen"), Jurispr. 1981, blz. 2997.

24. Zo gezien is het inderdaad van betekenis (afgezien van het feit dat zich ook in het verdrag van Londen — artikel 10 — een voorbehoud ten gunste van het gemeenschapsrecht bevindt), dat het thans geldende gemeenschapsrecht en de volkenrechtelijke regeling door geheel verschillende beginselen worden beheerst. Is voor het verdrag van Londen het normale geval, dat de kuststaten in een twaalf-mijlszone exclusieve visrechten hebben, en worden de visrechten van andere Lid-Staten in dit gebied eerder als een uitzondering aangemerkt, voor het gemeenschapsrecht is kenmerkend het beginsel van gelijke toegang van alle Lid-Staten tot de viswateren. Het recht van de kuststaten om zich de visrechten in bepaalde zones voor te behouden, kan slechts als een voorbijgaande afwijking hiervan worden aangemerkt (waartoe het overigens voor de eerste keer is gekomen in de Toetredingsakte, omdat de in artikel 4 van verordening nr. 2141/70 voorziene afwijking bij gebreke van uitvoeringsvoorschriften geen toepassing kon vinden). Dit is natuurlijk van grote betekenis bij de uitlegging van de hier in geding zijnde regeling, en wel in die zin, dat alles wat afbreuk doet aan de toegang tot de kustzones (en daarmee aan de daar geldende bijzondere visrechten van andere Lid-Staten), die in beginsel gelijk moet zijn, aan een bijzonder strenge gemeenschapsrechtelijke toetsing moet worden onderworpen, en dat omgekeerd aan alles wat voor het behoud van dergelijke bijzondere rechten pleit, bijzonder belang moet worden gehecht.

25. c) Ofschoon een zekere samenhang tussen de regeling van het verdrag van Londen en de thans in geding zijnde regeling niet valt te ontkennen, is het niettemin duidelijk, dat laatstgenoemde niet eenvoudig een voortzetting van de eerste is.

26. Zo is het van belang, dat artikel 100, lid 1, van de Toetredingsakte spreekt van schepen „waarvan de visserijactiviteit *van oudsher*" in de zes-mijlszone „en *vanuit de havens* in het geografische kustgebied wordt uitgeoefend", terwijl het verdrag van Londen (in artikel 2) spreekt van een uitsluitend visrecht van de *kuststaat* binnen de zes-mijlszone.

27. Voorts kan er op worden gewezen, dat in de verhouding van de oude Lid-Staten tot elkaar volgens verordening nr. 2141/70 vanaf 1 februari 1971 het beginsel van de gelijke toegang tot de viswateren heeft gegolden en dat pas na de buitenwerkingstelling daarvan door de Toetredingsakte, in artikel 100 daarvan weer is aangeknoopt bij de regeling die tot 31 januari 1971 gold.

28. Niet in de laatste plaats dient te worden opgemerkt, dat in de eerste plaats in artikel 100 van de Toetredingsakte niet alleen van visrechten wordt gesproken, maar in lid 3 ook van *visserijpraktijken*, en dat in de tweede plaats in verordening nr. 170/83 slechts van *visserijactiviteiten* in bepaalde gebieden wordt gesproken, en wel zonder verwijzing naar de situatie op 31 januari 1971, waarvoor het verdrag van Londen beslissend was.

29. Op grond van een en ander kan stellig worden geconcludeerd, dat de voor het verdrag van Londen geldende uitvoeringsbepalingen (inclusief veranderlijke basislijnen) niet zonder meer voor het gemeenschapsrecht gelden.

30. d) Dat zij hierin in feite niet passen, blijkt uit de volgende overwegingen.

31. aa) In artikel 100, lid 2, van de Toetredingsakte (waarvan de regeling in zekere zin in verordening nr. 170/83 moest worden voortgezet, zodat kan worden aangenomen dat die verordening in ieder geval niet bij het bepaalde in de Toetredingsakte mag worden achtergesteld) is sprake van bijzondere visrechten waarop op 31 januari 1971 een beroep kon worden gedaan. Waar reeds deze datum op de bevriezing van een situatie wijst, waarmee veranderlijke basislijnen en dienovereenkomstige verschuivingen van de visserijzones niet te verenigen zijn, is bovendien ook duidelijk, dat wanneer dergelijke verschuivingen worden toegestaan, de visrechten worden uitgehold of kunnen verworden tot *inhoudsloze rechten.* Dit heeft de vertegenwoordiger van de Franse regering ter terechtzitting zeer goed duidelijk gemaakt, door te wijzen op de zeer verschillende visrijkdommen in de onderscheiden zeewateren en op de zeer uiteenlopende verkeersomstandigheden in de verschillende visgebieden (die natuurlijk van invloed zijn op de visserijactiviteit) en door eraan te herinneren dat in verder van de kust gelegen gebieden de visserijactiviteit — in ieder geval bij kleinere boten — wordt beïnvloed door de weersomstandigheden en de afstand van veilige havens.

32. bb) Hetzelfde kan worden gezegd met betrekking tot het in verordening nr. 170/83 gebruikte begrip *„visserijactiviteit".* Deze activiteit kan namelijk gemakkelijk een betrekkelijke of volledige inactiviteit worden, wanneer de betrokken visgebieden als gevolg van de verandering van de basislijnen worden verschoven en de rechthebbenden worden gedwongen te gaan vissen in gebieden waarmee zij niet vertrouwd zijn.

33. cc) Voorts acht ik van belang de reeds genoemde, in *artikel 100, lid 3,* van de Toetredingsakte neergelegde regeling (ook al is duidelijk, dat deze niet van toepassing is op de thans behandelde Britse maatregel van 1987). Wanneer hier voor het geval dat een Lid-Staat zijn visserijgrenzen op twaalf zeemijlen brengt, wordt bepaald dat de bestaande visserijpraktijken worden gehandhaafd, „zodat er ten opzichte van de op 31 januari 1971 bestaande situatie *geen stap terug wordt gedaan"*, dan kan men dit alleen maar opvatten als een rigoureus vasthouden aan de tot dat tijdstip bestaande situatie. Ten aanzien van deze regeling moet zeker worden ingestemd met de opvatting, dat wanneer de opstellers van de Toetredingsakte ervan zouden zijn uitgegaan dat in beginsel veranderlijke basislijnen overeenkomstig de volkenrechtelijke beginselen moeten gelden, zij ook voor het geval van aanpassing van die basislijnen (met als gevolg een verschuiving van de visserijgebieden) een standstill-bepaling als vervat in artikel 100, lid 3, nodig zouden hebben geacht.

34. dd) Op grond van de stelregel, dat bij de uitlegging van gemeenschapsrechtelijke bepalingen zowel het juridisch kader als de strekking van de bepalingen in aanmerking moeten worden genomen (vergelijk het arrest in zaak 61/77 [7]), acht ik voorts het feit van belang, dat verordening nr. 170/83 zich niet beperkt tot een eenvoudige verwijzing naar de op 31 januari 1971 bestaande situatie, dat wil zeggen tot een eenvoudig opnieuw vaststellen van de in artikel 100 van de Toetredingsakte neergelegde regeling. Voor deze verordening is kenmerkend dat zij de beschermde visserijactiviteiten

7 — Arrest van 16 februari 1978, zaak 61/77, Commissie/Ierland, Jurispr. 1978, blz. 417.

nauwkeurig *specificeert* (naar gebieden, tijdvakken en ook vissoorten); er heeft dus — na kennelijk langdurige en moeilijke onderhandelingen — een zorgvuldige uitwerking en aanpassing van de regeling plaatsgehad. Bovendien mag niet over het hoofd worden gezien, dat genoemde verordening (die in haar titel spreekt van „instandhouding en het beheer van de visbestanden") in het kader van een allesomvattende regeling ook bepalingen over vangstquota bevat en dus onder al deze aspecten voor een tijdvak van tien — mogelijkerwijs twintig [8] — jaar een zeker hachelijk belangenevenwicht nastreeft.

35. Daarmee is de gedachte van veranderlijke basislijnen, met als gevolg soms aanzienlijke wijzigingen van de visserijactiviteit, inderdaad moeilijk verenigbaar. Dit zou uitlopen op een miskenning van de in artikel 4 van de verordening uitgedrukte gedachte (waarborging van een relatieve *stabiliteit in de visserijactiviteiten* in de Lid-Staten); voorts zou hieraan ook een zeker gevaar voor het gemeenschappelijke instandhoudingsbeleid zijn verbonden, omdat moet worden aangenomen, dat vissers uit andere Lid-Staten die hun traditionele visgebieden verliezen, naar andere gebieden uitwijken (die in ieder geval algemeen toegankelijk zijn) en daar overbevissing riskeren.

36. ee) Ten slotte kan een nuttig uitleggingscriterium worden gevonden in de door de Raad en de Commissie met betrekking tot bijlage I bij verordening nr. 170/83 afgelegde verklaring, waarin wordt gezegd dat zolang de in artikel 6, lid 1, omschreven regeling wordt toegepast, bijlage I wordt gewijzigd *op gemeenschappelijk verzoek van de rechtstreeks betrokken Lid-Staten* door een op voorstel van de Commissie vastgestelde verordening van de Raad. Wanneer men het nodig heeft geacht dit in het bijzonder te beklemtonen en met name te wijzen op de noodzaak van een gemeenschappelijk optreden van de staten met kustzones en van die met bijzondere visrechten, dan kan daaruit alleen maar de conclusie worden getrokken, dat het in de verordening neergelegde belangenevenwicht niet in gevaar mag worden gebracht door *eenzijdige* maatregelen (waartoe ook die behoren welke in een ander verband in het volkenrecht kunnen zijn voorzien).

37. *4.* Op grond van bovenstaande overwegingen moet derhalve worden geconcludeerd, dat aan de door de Commissie voorgestane uitlegging van verordening nr. 170/83 de voorkeur moet worden gegeven boven het standpunt van verweerder, en dat voor artikel 6, lid 2, dus moet worden uitgegaan van de bij de inwerkingtreding van de verordening bestaande basislijnen. Ik zal ook nog aantonen, dat enige andere, door verweerder naar voren gebrachte argumenten hieraan niets veranderen.

38. a) Dit geldt voor de stelling, dat wanneer in het kader van verordening nr. 170/83 zou worden uitgegaan van onveranderlijke basislijnen, maar tegelijkertijd op andere gebieden van het gemeenschapsrecht van variabele basislijnen, deze aanvaarding van twee *verschillende twaalf-mijlszones* tot verwarring zou leiden bij de diensten die het gemeenschapsrecht moeten toepassen en ook praktische moeilijkheden voor de vervaardiging van zeekaarten mee zou brengen.

39. Ik kan mij moeilijk voorstellen, dat het hanteren van verschillende geografische toepassingsgebieden in het kader van verschillende regelingen tot overbelasting van de

8 — Zie verordening nr. 170/83, achtste overweging van de considerans en artikel 8.

administratie en de rechtssubjecten zou leiden. Er kunnen immers zonder meer speciale kaarten voor verschillende doeleinden worden vervaardigd en voorts valt niet in te zien, in hoeverre het ontbreken van bijzondere voorschriften van de Raad betreffende tussen dergelijke verschillende regelingen bestaande verhoudingen onoplosbare moeilijkheden mee zou kunnen brengen. In ieder geval kon de Commissie in dit verband verwijzen naar een Belgische verordening van 28 januari 1988, waaraan haar opvatting ten grondslag lag. En deze verwijzing kan niet zonder meer worden ontkracht met het argument dat genoemde regeling wegens de aard van de Belgische kust en gezien de slechts geringe wijzigingen van de Belgische zeekaarten gedurende de laatste tien jaar slechts weinig praktische gevolgen heeft. Omgekeerd zou in dit verband kunnen worden opgemerkt, dat wanneer zich praktische moeilijkheden voordoen, deze veeleer hun oorzaak zullen vinden in variabele basislijnen, omdat deze leiden tot *onzekerheden voor de vissers,* die de hun vertrouwde gebieden moeten opgeven.

40. b) Evenmin relevant is het argument van verweerder, dat in het Verenigd Koninkrijk in een langjarige praktijk vaak zonder enig bezwaar wijzigingen in de basislijnen zijn aangebracht en dat ook in andere Lid-Staten (onder meer in Frankrijk) sedert 1971 wegens de verschuiving van de basislijnen een verschuiving van visserijzones heeft plaatsgehad.

41. Dienaangaande is het reeds van belang, dat de vertegenwoordiger van de Franse regering ter terechtzitting nadrukkelijk en onweersproken heeft gesteld, dat er van de kant van deze Lid-Staat geen sprake is geweest van wijzigingen van de basislijnen met *gevolgen voor de van oudsher uitgeoefende visserijactiviteiten.* Voor alles is echter van belang, dat natuurlijk niet de praktische handhaving van een regeling betreffende de basislijnen doorslaggevend kan zijn, maar alleen hetgeen dienaangaande dwingend uit de gemeenschapsregeling volgt. Bovendien zal het feit dat in het verleden communautaire reacties naar aanleiding van de verschuiving van de basislijnen zijn uitgebleven, wel kunnen worden verklaard doordat veranderingen van de basislijnen die enkel op *natuurlijke* veranderingen van bij eb droogvallende verheffingen berustten, geen of geen noemenswaardige gevolgen voor de visserijactiviteit hadden. Thans echter doet zich kennelijk wegens de uitbreiding van de territoriale wateren van drie tot twaalf mijl een dermate grote verandering voor, dat wegens de aanhoudende benadeling van de visserijactiviteiten klachten bij de Commissie zijn ingediend èn het probleem als gevolg daarvan diepgaand is onderzocht.

42. c) Voor zover verweerder verder betoogt, dat de opvatting van de Commissie hem benadeelt (zo hij reeds in 1971 zijn territoriale wateren tot twaalf mijl had uitgebreid, zou de situatie thans zeker met de door hem verdedigde opvatting stroken), kan dit evenmin tot een andere beoordeling leiden als de opmerking, dat de aanvaarding van variabele basislijnen op den duur (omdat er immers ook verschuivingen landwaarts zouden plaatsvinden) tot een evenwicht van de betrokken belangen zou leiden.

43. Gelijk verweerder immers zelf betoogt, had geen van de toenmalige en nieuwe Lid-Staten begin 1971 territoriale grenzen van twaalf mijlen. Voorts is het volstrekt niet zeker, dat op den duur inderdaad het door verweerder gestelde evenwicht zou worden bereikt. Men mag immers niet vergeten, dat de regeling mogelijkerwijs nog maar tot en

met het jaar 1992 geldt [9] en dat de verschuiving van de basislijnen heel verschillende gevolgen kan hebben voor de visgebieden. Bovendien kan moeilijk worden aangenomen, dat een verschuiving landwaarts als gevolg van natuurlijke gebeurtenissen (verdwijnen van zandbanken) een zelfde omvang zou hebben als de verschuiving in omgekeerde richting na de uitbreiding van de territoriale wateren in 1987.

44. d) Voorts zijn verweerders verwijzingen naar de arresten in de zaken 61/77 en 38/77 [10] voor het onderhavige geval mijns inziens irrelevant.

45. In eerstgenoemd arrest werd weliswaar vastgesteld, dat de uitbreiding van de viswateren door nationale maatregelen ook gevolgen heeft voor het toepassingsgebied van verordening nr. 101/76, maar men mag niet vergeten, dat deze verordening een gemeenschappelijk structuurbeleid en gemeenschappelijke instandhoudingsmaatregelen tot voorwerp heeft, dus een zonder onderscheid voor alle betrokkenen geldende regeling van de visserijactiviteit, waarbij problemen als de onderhavige niet rezen.

46. Voor zover het Hof in zaak 38/77 aangaande de uitlegging van een gemeenschapsverordening (inzake de douanewaarde van goederen) verklaarde, dat die uitlegging moest aansluiten bij een verdrag nopens de waarde van goederen in douanezaken, waarbij alle Lid-Staten partij zijn, was de reden daarvoor dat de gemeenschapsverordening de bepalingen van het verdrag bijna woordelijk weergaf. Voor de onderhavige zaak is daarentegen kenmerkend, dat de volkenrechtelijke regeling van de visrechten (in het verdrag van Londen en in bilaterale akkoorden) op een ander beginsel berust dan de gemeenschapsregeling en dat derhalve een eenvoudig overnemen van de uit de volkenrechtelijke verdragen voortvloeiende conclusies niet raadzaam lijkt.

47. e) Wat ten slotte nog het argument betreft dat natuurlijke oorzaken (erosie) zouden leiden tot een verschuiving van de basislijnen landwaarts en dat dit om volkenrechtelijke redenen voor de afbakening van gebieden met bijzondere visrechten niet zonder betekenis zou kunnen zijn (omdat een dienovereenkomstige verschuiving van de buitengrenzen van de viswateren onvermijdelijk is), dwingt dit mijns inziens evenmin tot de erkenning van veranderlijke basislijnen op het hier behandelde gebied.

48. Zoals de vertegenwoordiger van de Commissie ter terechtzitting terecht heeft opgemerkt, zijn ook dergelijke gebeurtenissen verenigbaar met de onveranderlijkheid van de gebieden met bijzondere visrechten van andere Lid-Staten. Daarvoor is eenvoudig de vaststelling doorslaggevend, dat de viswateren sedert 1977 tot 200 zeemijl zijn uitgebreid. Ook wanneer men dus om volkenrechtelijke redenen bij een wijziging van de basislijnen een dienovereenkomstige wijziging van de buitengrenzen van de onder de souvereiniteit van een staat vallende viswateren onvermijdelijk acht, worden daar-

9 — Zie artikel 8 van de richtlijn.

10 — Arrest van 23 november 1977, zaak 38/77, Enka („Douanewaarde — Entrepotkosten"), Jurispr. 1977, blz. 2203.

door nog niet de visrechten geraakt die in de zes- tot twaalf-mijlszone zijn gesitueerd; met andere woorden, in dit gebied kan de gemeenschapsregeling zonder meer de voorrang hebben, omdat een conflict met het volkenrecht uitgesloten is.

C — Conclusie

49. Daar dus al met al moet worden vastgesteld, dat de beste argumenten pleiten voor de opvatting van de Commissie, kan slechts overeenkomstig haar verzoek worden vastgesteld dat het Verenigd Koninkrijk de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door in het kader van de regelingen betreffende de visserij, die voor de kustwateren van het Verenigd Koninkrijk zijn vastgesteld in artikel 6, lid 2, juncto bijlage I van verordening nr. 170/83 van de Raad van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, in bepaalde gebieden nieuwe basislijnen toe te passen die verder zeewaarts zijn gelegen dan die welke op 25 januari 1983 golden. Dienovereenkomstig dient verweerder bovendien te worden verwezen in de kosten van de procedure, daaronder begrepen die van interveniënte.