Gemeenschap zich ook uit tot de visserij in volle zee.

3. De Lid-Staten die partij zijn bij het Verdrag inzake de Visserij in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan en bij andere soortgelijke overeenkomsten, zijn voortaan niet slechts gehouden geen enkele verbintenis onder die overeenkomsten aan te gaan die de Gemeenschap bij de uitvoering van de haar in artikel 102 Toetredingsakte opgedragen taak kan hinderen, doch ook om in het kader van de Visserijcommissie gezamenlijk op te treden.
   Voorts is duidelijk dat, zodra de Gemeenschapsinstellingen de procedure tot tenuitvoerlegging van de bepalingen van artikel 102 hebben geopend en uiterlijk bij het einde van de daarin genoemde termijn, deze instellingen en de Lid-Staten verplicht zijn alle beschikbare juridische en politieke middelen aan te wenden ten einde de aansluiting van de Gemeenschap bij het Visserijverdrag en bij andere soortgelijke overeenkomsten te verzekeren.
4. Een Lid-Staat die met het oog op de instandhouding van de rijkdommen van de zee maatregelen tot beperking van de visserij vaststelt, brengt de doelstellingen en de werking van het stelsel der verordeningen nrs. 2141/70 en 2142/70 — betreffende respectievelijk de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector en een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten — niet in gevaar. Zodanige maatregelen zijn ook geen bij artikel 30 en volgende EEG-Verdrag verboden maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve beperking van het intracommunautaire handelsverkeer.

In de gevoegde zaken 3, 4 en 6-76,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Arrondissementsrechtbank te Zwolle (zaken 3 en 4-76) en te Alkmaar (zaak 6-76), in de aldaar aanhangige strafgedingen tegen

— CORNELIS KRAMER (zaak 3-76)

— HENDRIK VAN DEN BERG (zaak 4-76)

— VENNOOTSCHAP ONDER FIRMA KRAMER EN BAIS (zaak 6-76),

om een prejudiciële beslissing, met name inzake de uitlegging van de artikelen 30, 31, 34 en 38 tot en met 47 EEG-Verdrag, artikel 102 Toetredingsakte en voorts van de verordeningen nrs. 2141/70 en 2142/70 van de Raad van 20 oktober 1970, betreffende respectievelijk de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector en een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten (PB nr. L 236, 1970),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, H. Kutscher en A. O'Keeffe, Kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen en F. Capotorti, Rechters,

Advocaat-Generaal: A. Trabucchi
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de feiten van de zaak, de verwijzingsvonnissen, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs statuut ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Voor de arrondissementsrechtbanken te Zwolle en Alkmaar zijn strafvervolgingen ingesteld tegen Nederlandse vissers wegens overtreding van de Nederlandse wettelijke regeling ter beperking van de visserij op tong en schol. Deze regeling berust op de bepalingen van het Verdrag inzake de Visserij in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (North East Atlantic Fisheries Convention; na te noemen „NEAFC"). Genoemde rechterlijke instanties hebben het Hof vragen gesteld, met name inzake de uitlegging van de artikelen 30, 31, 34 en 38 tot 47 EEG-Verdrag, artikel 102 Toetredingsakte alsmede van de verordeningen nrs. 2141 en 2142/70 van de Raad van 20 oktober 1970, houdende respectievelijk de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector en een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten (PB nr. L 236, 1970). Deze vragen komen erop neer, of de Lid-Staten nog bevoegd zijn maatregelen als de onderhavige te nemen, of die maatregelen materieel verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht en of de Gemeenschapsinstellingen bij uitsluiting bevoegd zijn internationale overeenkomsten op visserijgebied aan te gaan.

1. Relevante bepalingen

A — Op 24 januari 1959 ondertekende een aantal Europese staten — daaronder alle huidige Lid-Staten van de EEG, uitgezonderd Luxemburg en Italië, alsmede de Sovjetunie en Polen — te Londen de NEAFC (United Nations Treaty Series 1964, nr. 7078), welke op 27 juni 1963 in werking is getreden. Blijkens de preambule beoogt dit verdrag „de instandhouding van de visvoorraden alsmede de rationele exploitatie van de visserij in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan en in de aangrenzende wateren die voor (de ondertekenende staten) van gemeenschappelijk belang zijn." Het be-

vat onder meer de navolgende bepalingen, waarbij zij aangetekend dat artikel 7, lid 1, sub g en h, in mei 1970 is vastgesteld — volgens de procedure van lid 2 van het artikel — en eerst op 4 juni 1974 van kracht is geworden:

„Artikel 7

1. De maatregelen betrekking hebbende op de doeleinden van dit Verdrag welke de Commissie — dat wil zeggen de in artikel 3 NEAFC bedoelde Visserijcommissie voor het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, na te noemen „Visserijcommissie" — en de Regionale Commissie kunnen overwegen, en ten aanzien waarvan de Commissie aanbevelingen kan doen aan de verdragsluitende staten, zijn:
   a) tot f) .....
   g) alle maatregelen ter regeling van de grootte van de totale vangst en de toewijzing daarvan aan de verdragsluitende staten in enig tijdvak;
   h) alle maatregelen ter regeling van de omvang van de visserijactiviteiten en de toewijzing daarvan aan de verdragsluitende staten in enig tijdvak.
2. Maatregelen tot regeling van de totale vangst of de omvang van de visserijactiviteit in enig tijdvak of alle andere soorten maatregelen voor de instandhouding van de visvoorraad in het verdragsgebied kunnen worden gevoegd bij de maatregelen genoemd in lid 1 van dit artikel, wanneer een desbetreffend voorstel wordt aangenomen door minstens een tweederde meerderheid van de aanwezige en stemmende delegaties en daarna door alle verdragsluitende staten overeenkomstig hun grondwettelijke procedures wordt aanvaard.

.....

Artikel 8

1. Behoudens de bepalingen van dit artikel verbinden de verdragsluitende staten zich uitvoering te geven aan iedere aanbeveling die door de Commissie krachtens artikel 7 van dit Verdrag is gedaan en die is aangenomen met minstens een tweederde meerderheid van de aanwezige en stemmende delegaties.

.....

Artikel 13

1. Onverminderd de soevereine rechten van staten met betrekking tot hun territoriale wateren en binnenwateren, zal iedere verdragsluitende staat in zijn rechtsgebied en met betrekking tot zijn eigen onderdanen en zijn eigen schepen gepaste maatregelen nemen ter verzekering van de naleving van de bepalingen van dit Verdrag en van de aanbevelingen van de Commissie, welke voor die verdragsluitende staat bindend zijn geworden en de bestraffing van inbreuken op de genoemde bepalingen en aanbevelingen."

In toepassing van artikel 7, lid 1, sub g en h, heeft de Visserijcommissie in november 1974 aanbevelingen gedaan met betrekking tot de visserij op tong en schol. Hierbij werd(en)

— totale quota vastgesteld voor de visserij op tong en schol in de Noordzee voor het jaar 1975;
— deze totale quota verdeeld in individuele quota voor respectievelijk België, Denemarken, Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk, en — globaal — voor „andere"; de aan Nederland toegewezen quota bedroegen 9 200 ton tong en 47 000 ton schol;
— de zone bepaald waarvoor deze voorschriften gelden, en die niet alleen de territoriale of onder de jurisdictie van de betrokken staten vallende wateren omvat, maar ook een groot stuk volle zee;
— een verbod ingesteld voor trawlvisserij door grote schepen (meer dan 500 brt en meer dan 300 pk) in de „kustwateren" van België, Nederland, de Bondsrepubliek Duitsland en West-Denemarken, zij het met een toleran-

tie van 10 % aan tong en schol op het quantum in de kustwateren gevangen vis van andere soorten;
— het begrip „kustwateren" gedefinieerd als een zone ter breedte van twaalf mijl gemeten vanaf de laagwaterlijn.

B — Op basis van deze aanbevelingen stelden de Nederlandse instanties een aantal maatregelen vast ter beperking van de tong- en scholvisserij.

Artikel 2 van de „Beschikking vangstbeperking tong en schol 1975" (beschikking van de Nederlandse minister van Landbouw en Visserij van 25 februari 1975, na te noemen „BV" en in werking getreden op 2 maart 1975), bepaalt als volgt:

„Het is gedurende het tijdvak aanvangende te 00.00 uur op de dag waarop deze beschikking in werking treedt, en eindigende op 31 december 1975 te 24.00 uur verboden de visserij op tong en schol uit te oefenen in:
a) de Noordzee;
b) het Engelse Kanaal;
c) het Kanaal van Bristol;
d) de Ierse Zee."

Artikel 3, lid 1, BV verleent evenwel vrijstelling voor een door de Nederlandse vissers in de Noordzee gevangen hoeveelheid van 9 200 ton tong en 47 000 ton schol, verminderd met de vóór de inwerkingtreding van de beschikking in 1975 reeds gevangen hoeveelheden. De vrijstelling geldt evenwel niet voor „de visserij op tong en schol in de kustzee door vissersvaartuigen met een tonnage groter dan 500 brt, en een vermogen groter dan 300 pk" (artikel 3, lid 2); onder „kustzee" verstaat de BV „het gebied, breed twaalf zeemijlen, gemeten vanaf de basislijn van de territoriale zeeën" (artikel 1).

Krachtens de BV stelde het Produktschap voor Vis en Visprodukten op 20 maart 1975 de „Verordening beperking visserij op tong en schol 1975" (na te noemen „VB") vast. Ingevolge artikel 3 hiervan kan de voorzitter van het Produktschap uitvoeringsbesluiten terzake vaststellen.

Op grond van deze machtiging stelde de voorzitter op 24 april 1975 het „Uitvoeringsbesluit beperking visserij op tong en schol 1975" (na te noemen „UB") vast, dat dezelfde materie behandelt als de bovenvermelde regelingen. In de versie welke gold op het tijdstip waarop de feiten van zaak 3-76 zich voordeden, bepaalde dit besluit met name het volgende:

„Artikel 8

.....
3. Het uitoefenen van de visserij op tong, het varen naar en van de visgronden hieronder begrepen, is te rekenen, van 21 juli 1975 af telkens gedurende de eerste twee weken van een vierwekelijkse periode slechts toegestaan met een vaartuig, voorzien van een letterteken gevolgd door een oneven nummer, waaronder het vaartuig ingevolge het Registratiebesluit vissersvaartuigen 1964 is ingeschreven.
4. De reder of visser wordt geacht een visreis op tong te hebben gemaakt, indien na beëindiging van een reis het gewicht van de zich aan boord van het vaartuig bevindende hoeveelheid tong meer bedraagt dan 7 % van het gewicht van de totale lading aan vis van het betreffende vaartuig, dan wel meer bedraagt dan 300 kg.

Artikel 11

1. Het is verboden tong aan te voeren met een vaartuig, ten aanzien waarvan is gehandeld in strijd met het bepaalde in artikel 8.

....."

C — a) De verordeningen nrs. 2141 en 2142/70 van de Raad — na de tijdstippen die voor de onderhavige zaken van belang zijn, ingetrokken en vervangen door de verordeningen nrs. 100 en

101/76 (PB nr. L 20, 1976) — bevatten onder meer de navolgende elementen:

Verordening nr. 2141/70, vastgesteld krachtens de artikelen 7, 42, 43 en 235 EEG-Verdrag:

- overweegt met name dat:
  - „de gemeenschappelijke ordening van de markten voor visserijprodukten moet worden aangevuld met een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector" (eerste overweging);
  - „de sector van de zeevisserij in de visserij als geheel een overheersende plaats inneemt; ... een oorspronkelijke maatschappelijke structuur heeft en een specifiek karakter in verband met de exploitatie van de zeerijkdommen" (tweede overweging);
  - „de visserijbedrijven in de Gemeenschap ... in het gedeelte van de zee dat onder de soevereiniteit of de jurisdictie van de Lid-Staten valt, dezelfde rechten ten aanzien van de toegang tot de visgronden en de bevissing daarvan moeten hebben ..." (derde overweging);
  - „het mogelijk dient te zijn communautaire maatregelen te nemen voor de instandhouding van de visstand in de betrokken wateren" (vierde overweging);
- verklaart „een gemeenschappelijke regeling voor de uitoefening van de zeevisserij" vast te stellen, onder meer „ten einde te bevorderen dat de biologische rijkdommen van de zee en van de binnenwateren rationeel worden geëxploiteerd" (art. 1);
- bepaalt dat, afgezien van „bepaalde visserijzones binnen een grens van drie zeemijlen" (vgl. art. 4), „de in elk van de Lid-Staten geldende regeling voor de uitoefening van de visserij in het gedeelte dat onder hun soevereiniteit of hun jurisdictie valt" — dat wil zeggen het zeegebied „dat als zodanig wordt aangeduid door de in iedere Lid-Staat geldende wetten" — „niet mag leiden tot verschillen in behandeling ten opzichte van andere Lid-Staten", en dat „de Lid-Staten met name dienen 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 (vorenbedoelde) gedeelte der zee" (art. 2, leden 1 en 3);
- verklaart de Raad bevoegd om, „ingeval de uitoefening van de visserij (in bedoelde wateren) bepaalde visgronden aan het risico van overbevissing blootstelt", „de voor (hun) instandhouding noodzakelijke maatregelen" vast te stellen (art. 5), van welke bevoegdheid de Raad tot nu toe geen gebruik heeft gemaakt;
- verplicht de Lid-Staten de Commissie „voor zover mogelijk" te verstrekken „de ontwerpen van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen" betrekking hebbend op „maatregelen tot verbetering van de visserijstructuren", terwijl de Commissie haar mening daarover te kennen kan geven (art. 11);
- stelt een „Permanent comité voor de visserijstructuur" in, dat onder meer tot taak heeft „er zorg voor te dragen dat de Lid-Staten en de Commissie elkaar inlichtingen verstrekken op het gebied van het structuurbeleid, met name ten aanzien van de maatregelen ter regeling van de uitoefening van de zeevisserij" en „het structuurbeleid van de Lid-Staten te bestuderen" (art. 12 en 13).

Verordening nr. 2142/70, vastgesteld krachtens de artikelen 42 en 43 EEG-Verdrag,

- overweegt met name dat:
  - „de werking en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt voor landbouwprodukten gepaard moeten gaan met de totstandbrenging van een gemeenschappelijk landbouwbeleid en dat dit beleid met name een gemeenschappelijke ordening van de

landbouwmarkten dient te omvatten die verschillende vormen kan aannemen naar gelang van de produkten" (eerste overweging);
- „de visserij voor de landbouweconomie van bepaalde kustgebieden van de Gemeenschap van bijzondere betekenis is; dat de opbrengst van deze produktie voor de vissers in deze gebieden een overwegend deel van hun inkomen vormt; dat derhalve door middel van passende maatregelen voor deze produktie een rationele afzet dient te worden bevorderd en de stabiliteit van de markt dient te worden verzekerd" (tweede overweging);
- bij de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke ordening „ook rekening dient te worden gehouden met het belang voor de Gemeenschap om de visstand zo goed mogelijk in stand te houden" (24e overweging);

— stelt een prijsregeling in (art. 1 en 7-16);
— verbiedt ten aanzien van het handelsverkeer met derde landen met name „de toepassing van enige kwantitatieve beperking" (artikel 17), zonder daarbij tevens van maatregelen van gelijke werking te spreken, terwijl een overeenkomstige bepaling met betrekking tot het intracommunautaire handelsverkeer ontbreekt;
— bepaalt dat de verordening „zodanig moet worden toegepast dat gelijkelijk en op passende wijze rekening wordt gehouden met de in de artikelen 39 en 110 van het Verdrag gestelde doeleinden" (art. 32).

b) De Toetredingsakte bevat in titel III (Landbouw) van het vierde deel (Overgangsbepalingen) een hoofdstuk 3 houdende „Bepalingen inzake de visserij". Dit hoofdstuk omvat twee afdelingen, respectievelijk getiteld „Gemeenschappelijke ordening der markten" (art. 98 en 99) en „Visserijregeling" (art. 100-103).

Artikel 102 bepaalt 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, ten einde de bescherming van de visbanken en het behoud van de biologische rijkdommen van de zee te waarborgen." Tot dusverre zijn bedoelde voorwaarden niet vastgesteld.

c) Tijdens zijn zitting van 20 januari 1976 heeft de Raad de volgende verklaring aangenomen:

„Ten aanzien van de verplichtingen die door de Lid-Staten in het kader van de NEAFC inzake de quota voor 1976 zijn aangegaan of zullen worden aangegaan gaat de Raad uit van het beginsel van een tijdelijke machtiging door de Gemeenschap; hij verzoekt de Commissie hem zodanige voorstellen voor te leggen dat hij in de loop van dit jaar een communautaire regeling voor het beheer van de betrokken vangstquota kan bestuderen."

Voorts heeft hij de volgende zin in zijn notulen opgenomen:

„Bij de aanneming van deze verklaring legt de Raad er nadruk op dat het eerste gedeelte daarvan op generlei wijze afbreuk mag doen aan de geldigheid van de nationale maatregelen die op aanbeveling van de NEAFC zijn genomen."

Nadat de Commissie het bedoelde voorstel had voorgelegd, heeft de Raad op 6 april 1976, dus nadat de onderhavige zaken bij het Hof aanhangig waren gemaakt, krachtens artikel 43 EEG-Verdrag verordening nr. 811/76 vastgesteld, „houdende tijdelijke machtiging tot het instellen van vangstquotaregelingen in de visserijsector" (PB nr. L 94, 1976). Deze verordening, geldende tot 31 december 1976,

— overweegt dat:
  - „de levende rijkdommen van de zee ernstig zouden worden bedreigd door ongecontroleerde vangsten; dat de rationele ontwikkeling van de produktie van de visserijprodukten zou kunnen worden verstoord indien de aan-

gevoerde hoeveelheden niet worden beperkt" (eerste overweging);
- „verscheidende Lid-Staten daartoe in internationaal verband verbintenissen zijn aangegaan om de vangsten van hun vissersvloten te beperken" (tweede overweging);
- „ten einde in afwachting van definitieve voorschriften ter beperking van de produktie in deze sector op communautair vlak, elke twijfel aan de wetmatigheid van de nationale maatregelen te voorkomen, de Lid-Staten voor de tijd die nodig is om dergelijke voorschriften op te stellen, dienen te worden gemachtigd de uit internationale verbintenissen voortvloeiende vangstregelingen tijdelijk te blijven toepassen" (derde overweging);

— bepaalt dat „de Lid-Staten worden gemachtigd de vangsten van hun viserijvloten te beperken overeenkomstig de internationale verbintenissen die reeds zijn aangegaan of nog zullen worden aangegaan" (artikel 1).

2. Gebeurtenissen en procesverloop

A — De Officieren van Justitie bij de betrokken rechtbanken hebben tegen bepaalde personen of firma's een vervolging ingesteld wegens de volgende feiten:
- Zaak 3-76: dat Kramer op of omstreeks 4 augustus 1975 in strijd met het bepaalde in de artikelen 8, lid 3, en 11, lid 1, UB een hoeveelheid schol van meer dan 300 kg heeft aangevoerd, zulks met een vaartuig voorzien van het kenteken UK 86, dus een kenteken met een even nummer.
- Zaak 4-76: dat Van den Berg op of omstreeks 13 mei 1975 op de Noordzee in strijd met het bepaalde in artikel 2 BV met een vaartuig van meer dan 50 brt en een vermogen groter dan 300 pk de visserij op tong en/of schol heeft uitgeoefend in de kustzee.
- Zaak 6-76: dat de firma Kramer & Bais op of omstreeks 12 mei een overtreding van dezelfde aard heeft begaan als Van den Berg.

B — Nadat verdachten in de hoofdgedingen ten exceptieve hadden aangevoerd dat de Nederlandse wettelijke regeling in strijd was met het Gemeenschapsrecht, besloten de arrondissementsrechtbanken te Zwolle en Alkmaar bij vonnis van 24 december 1975 (Zwolle: zaken 3 en 4-76), respectievelijk 2 januari 1976 (Alkmaar: zaak 6-76) de zaken te verwijzen naar het Hof van Justitie. De verwijzingsvonnissen, ingekomen ter griffie van het Hof op respectievelijk 12 en 23 januari 1976, bevatten de navolgende vragen:

1) Komt aan de Lid-Staten ..., in het bijzonder gelet op de artikelen 38 tot 47 EEG-Verdrag, de verordeningen nrs. 2141 en 2142/70 en artikel 102 Toetredingsakte, nog de bevoegdheid toe tot het treffen van quoteringsmaatregelen zoals deze in casu zijn neergelegd in de BV en de daarop gebaseerde VB en UB?
2. Komt aan de instellingen van de Europese Economische Gemeenschap exclusieve bevoegdheid toe tot het sluiten van akkoorden betreffende maatregelen om de visstand zo goed mogelijk in stand te houden, zoals bij voorbeeld met name zijn neergelegd in artikel 7, sub g en h, NEAFC?
3. Zijn quoteringsmaatregelen — zoals in casu neergelegd in de BV, VB en UB — verenigbaar met het Gemeenschapsrecht, in het bijzonder met de artikelen 30, 31 en 34 EEG-Verdrag, artikel 102 Toetredingsakte en de verordeningen nrs. 2141 en 2142/70?
4. Komt aan de artikelen 30, 31 en 34 EEG-Verdrag naar hun aard rechtstreekse werking toe binnen de rechtsorden van de Lid-Staten van de EEG?

Overeenkomstig artikel 20 van het statuut van het Hof van Justitie van de EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend:

— in de zaken 3 en 4-76 door de Officier van Justitie bij de arrondissementsrechtbank te Zwolle en door de verdachten in de hoofdgedingen;

— in zaak 6-76 door verdachte in het hoofdgeding en de Italiaanse Regering;
— in de zaken 3, 4 en 6-76 door de Britse, Deense en Nederlandse Regering alsmede door de Raad en de Commissie.

Het Hof heeft bij beschikking van 5 mei 1976 besloten de zaken voor de mondelinge behandeling en het arrest te voegen.

Op rapport van de Rechter-Rapporteur en de Advocaat-Generaal gehoord, heeft het Hof besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Samenvatting van de krachtens artikel 20 van 's Hofs statuut ingediende opmerkingen

De *Officier van Justitie bij de arrondissementsrechtbank te Zwolle* merkt op dat voor de vraag of de nationale vangstbeperkingen in strijd zijn met verordening nr. 2142/70, het beste een vergelijking kan worden getrokken met 's Hofs arrest van 30 oktober 1974 (zaak 190-73, Van Haaster, „hyacintenteelt", Jurispr. 1974, blz. 1123). Volgens dit arrest is een nationale maatregel tot beperking van de produktie onverenigbaar met een verordening houdende totstandbrenging van een gemeenschappelijke marktordening, waarbij elke kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking in het intracommunautaire verkeer uitdrukkelijk is verboden. Verordening nr. 2142/70 echter bevat niet een dergelijk verbod; artikel 17 is hier niet van belang, omdat de desbetreffende derde landen zelf aan de quoteringsregelingen van de NEAFC zijn gebonden; deze opvatting is ook die van de *Britse Regering.*

Daarom moet worden nagegaan of die regelingen in strijd zijn met de bedoeling en de beginselen van de verordening. Daarbij dient men niet zozeer te zien naar verordening nr. 2142/70 als wel naar verordening nr. 2141/70, die evenals de NEAFC tot doel heeft het behoud van de visstand te verzekeren. Deze opvatting vindt bovendien steun in de onderverdeling van het visserijhoofdstuk van de Toetredingsakte.

In zijn arrest van 31 maart 1971 (zaak 22-70, AETR, Jurispr. 1971, blz. 263) heeft het Hof overwogen dat „telkens wanneer de Gemeenschap voor de tenuitvoerlegging van een in het Verdrag voorzien gemeenschappelijk beleid bepalingen heeft getroffen, waarbij in enigerlei vorm gemeenschappelijke regels worden ingevoerd, de Lid-Staten niet meer gerechtigd zijn om, individueel of zelfs collectief optredend, met derde landen verplichtingen aan te gaan welke deze regels aantasten" (r.o. 17). Zolang derhalve de Raad geen maatregelen ter uitvoering van verordening nr. 2141/70 en artikel 102 Toetredingsakte heeft vastgesteld, blijven de Lid-Staten bevoegd zelf vangstquoteringsregelingen in te stellen en internationale overeenkomsten met betrekking tot het behoud van de visstand aan te gaan. Mitsdien is de litigieuze wettelijke regeling verenigbaar met het Gemeenschapsrecht.

De *verdachten in de drie gedingen a quo* hebben gelijkluidende opmerkingen ingediend.

a) Na een uiteenzetting van de feiten concluderen zij dat de litigieuze nationale maatregelen de handel tussen de Lid-Staten verstoren, althans kunnen verstoren.

De verdachten geven een samenvatting van een aantal bepalingen van de BV, VB en UB en wijzen op de wijzigingen die sommige van die bepalingen in de loop van 1975 hebben ondergaan.

Tong en schol zijn platvissen en zijn voor Nederland de belangrijkste soorten bodemvissen, welke aanduiding in tegenstelling staat tot pelagische vissoorten, dat wil zeggen vissoorten die zich op enige afstand van de zeebodem bewegen.

De bodemvisserij wordt uitgeoefend door de kleine zeevisserij, met speciaal daarvoor gebouwde schepen, de zogenaamde kotters, die niet rendabel de pelagische visserij kunnen uitoefenen. Een quoteringsregeling voor bepaalde soorten bodemvissen heeft het nadeel dat wanneer het quotum vol is, de gehele bodemvisserij moet worden beëindigd, omdat noodzakelijkerwijs de gequoteerde soorten altijd mede worden gevangen. Het terugzetten van te veel gevangen vis is zinloos, omdat de teruggezette vis slechts een overlevingskans heeft van circa 15 %.

De verdachten verstrekken cijfermateriaal betreffende, onder meer, de ontwikkeling van de Nederlandse bodemvisserijkottervloot, de absolute en relatieve hoeveelheden door deze vloot gevangen platvis, de door Nederland ingevoerde en uitgevoerde hoeveelheden vis en de bedrijfsresultaten van de Nederlandse zeevisserij. In dit verband wijzen zij er met name op dat:

— de Nederlandse kottervloot bijzonder afhankelijk is van de vangst van platvis en in het bijzonder van tong;
— 90 % van de gevangen tong en schol wordt uitgevoerd, voornamelijk naar andere Lid-Staten van de EEG;
— de quota voor 1975 een vermindering betekenen van 47 % (tong) en 9 % (schol) ten opzichte van de gemiddelde aanvoer in de periode 1971-1973; wegens deze rampzalige consequenties heeft de Nederlandse overheid saneringsmaatregelen moeten nemen, die echter onvoldoende zijn gebleken;
— zouden de quoteringsvoorschriften in acht zijn genomen, dan had dit voor vele vissers het faillissement betekend; het is dus geen wonder dat de Officier van Justitie in 1975 ongeveer 600 strafvervolgingen heeft moeten inleiden.

Het verbod om met grote schepen in de twaalfmijlszone te vissen, is in België en de Bondsrepubliek Duitsland veel later ingevoerd dan in Nederland, waardoor de Belgische en Duitse vissers aanmerkelijk zijn bevoordeeld. Bovendien betekent de quoteringsregeling een onevenredige beperking van de produktie vergeleken bij die van de andere Lid-Staten; de quota zijn immers vastgesteld op basis van de historische vangsten in de jaren zestig en houden geen rekening met de vergroting van de vangstcapaciteit in Nederland in het begin van de jaren zeventig. Het verbod voor grote schepen treft de Nederlandse vissers te meer, omdat de andere Lid-Staten beschikken over kottervloten met een geringer aantal brt's en pk's per schip. Het feit dat een Lid-Staat een absoluut aanvoerverbod kan opleggen, bevoordeelt ten slotte de invoer uit andere Lid-Staten; zo zijn de laatste tijd aanzienlijke hoeveelheden tong uit België in Nederland ingevoerd, terwijl men op grond van de bestaande handelspatronen het tegenovergestelde zou moeten verwachten.

b) Wat de juridische kant van de zaak betreft, merken de verdachten het volgende op:

1. Neemt men de eerste prejudiciële vraag in meer algemene zin, dan gaat het erom in hoeverre de Lid-Staten nog de bevoegdheid hebben voorschriften uit te vaardigen op een terrein waarvoor een gemeenschappelijke marktordening bestaat.

Uit 's Hofs vaste rechtspraak met betrekking tot deze vraag kan als algemene regel worden afgeleid dat de Lid-Staten zich moeten onthouden van elke maatregel met de strekking van de betrokken marktordening af te wijken of er inbreuk op te maken; daarbij is er ook reeds sprake van inbreuk bij een conflict met de strekking en doelstellingen van die ordening.

In casu moet worden bedacht dat verordening nr. 2141/70 een aanvulling is van verordening nr. 2142/70.

De Nederlandse quoteringsregeling is met deze verordeningen onverenigbaar:

aa) De Lid-Staten zijn niet bevoegd maatregelen vast te stellen op dit gebied, aangezien de Gemeenschap hier exclusieve bevoegdheid bezit:

Voor de kustvisserij volgt dit reeds uit artikel 5 van verordening nr. 2142/70.

Wat de visserij op de volle zee betreft, zij opgemerkt dat de artikelen 2 tot 5 van deze verordening wel als een competentieoverdracht van de Lid-Staten aan de Gemeenschap zijn te beschouwen, doch dat zo een overdracht overbodig is voor een gemeenschappelijke regeling van de visserij op de volle zee. Daar is de Gemeenschap dus a priori bevoegd om maatregelen te treffen. Dit wordt bevestigd:
- door artikel 1 van de verordening;
- door verordening nr. 802/68 van de Raad van 27 juni 1968 betreffende de gemeenschappelijke definitie van het begrip „oorsprong van goederen" (PB nr. L 148, 1968), waarvan artikel 4, lid 2, sub f, tot „goederen die geheel en al in een land zijn verkregen" mede rekent „produkten van de zeevisserij en andere produkten die uit zee zijn gewonnen met schepen welke in dat land zijn ingeschreven of geregistreerd en die de vlag van dat land voeren."

bb) Het doel van verordening nr. 2142/70 is onder meer het aanbod van vis en visprodukten te beperken door middel van een stelsel van gemeenschappelijke handelsnormen en de vraag naar vis en visprodukten in stand te houden door het toepassen van ophoudprijzen. De werking van een dergelijk stelsel wordt verstoord indien de Lid-Staten eenzijdig en ongecoördineerd quoteringsmaatregelen treffen, waardoor het aanbod wordt beïnvloed. Onder aanhaling van het arrest in de zaak-Van Haaster, wijzen de verdachten erop dat de marktordening voor de visserijsector ook een prijsregeling bevat en daardoor nog verder gaat dan de verordening die in genoemde zaak aan de orde was. Voorts wijzen zij op de arresten in de zaken-Galli (23. 1. 1975, 31-74, Jurispr. 1975, blz. 47) en Tasca (26. 2. 1976, 69-75, nog niet gepubliceerd), waarin wordt gesteld dat „op gebieden waar een gemeenschappelijke marktordening van kracht is — en stellig als deze is gebaseerd op een gemeenschappelijke prijsregeling — de Lid-Staten niet meer bevoegd zijn door eenzijdige nationale maatregelen in te grijpen in de prijsvorming zoals deze voortvloeit uit de gemeenschappelijke marktordening."

Dat nationale quoteringsmaatregelen een ernstige verstoring van de prijsontwikkelingen teweeg kunnen brengen, blijkt duidelijk uit het prijsverloop van gequoteerde vissoorten in Nederland in 1975. De litigieuze maatregelen werken bijzonder verstorend omdat de produktievoorwaarden kunnen worden beïnvloed ten gunste van vissers in andere Lid-Staten.

De stelling dat de quoteringsmaatregelen in het kader van het visserijstructuurbeleid niet marktordenend, maar biologisch van aard zijn, kan niet staande worden gehouden. Er bestaat een nauw verband tussen het structuurbeleid en de marktordening. Zeker waar de Nederlandse visvangst van aanzienlijke omvang is en voor een belangrijk deel wordt uitgevoerd, heeft een eenzijdig doorgevoerd structuurbeleid grote invloed op de gemeenschappelijke markt.

2. Op soortgelijke gronden als hierboven uiteengezet, moet ook de derde vraag ontkennend worden beantwoord. Elke beperking van de produktie heeft automatisch een beperking van de uitvoer tot gevolg, zoals men in casu heeft kunnen constateren. Bovendien heeft de betwiste Nederlandse regeling niet slechts betrekking op de produktie, maar ook op het in de handel brengen van vis, aangezien zij immers de aanvoer van het produkt aan banden legt. De overwegingen van het arrest-Van Haaster vinden hier dus analoge toepassing.

3. Wat de tweede vraag betreft, moet uit de opvatting waarvan het Hof in het

arrest-AETR heeft blijk gegeven, worden afgeleid dat de Gemeenschap exclusieve bevoegdheid heeft tot het sluiten van visserijovereenkomsten met derde landen. Weliswaar voorzien de verordeningen nrs. 2141 en 2142/70 — zulks in tegenstelling tot verordening nr. 543/69, waarom het in de zaak-AETR ging — niet uitdrukkelijk in een externe bevoegdheid van de Gemeenschap; dit verschil is echter niet van belang, omdat de visserijverordeningen een veel verdergaande mate van marktordening tot stand brengen dan verordening nr. 543/69. Een ander verschil tussen de zaak-AETR en de onderhavige procedure is dat de Lid-Staten hier niet reeds een zekere binding ten opzichte van derde landen hebben aangegaan. De Londense visserijconventie van 9 maart 1964 bepaalt immers in artikel 10, dat de bepalingen ervan geen nadelige invloed hebben op een eventueel in te stellen communautaire visserijregeling.

De hier verdedigde stelling vindt steun in advies nr. 1/75 van het Hof van 11 november 1975 (Jurispr. 1975, blz. 1355) en in het arrest-Galli.

De Lid-Staten hadden de Commissie een mandaat kunnen en moeten geven om in het kader van de NEAFC onderhandelingen over Gemeenschapsquota te voeren. Een machtiging door de Raad van de individuele Lid-Staten om zelfstandig over quota te onderhandelen en deze toe te passen, valt daarentegen moeilijk te verdedigen.

4. De vierde prejudiciële vraag heeft implicite een bevestigend antwoord gekregen in de arresten-Galli en Tasca.

Weliswaar hebben deze arresten slechts betrekking op de rechtstreekse werking van bepalingen in Gemeenschapsverordeningen, waarbij maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen zijn verboden, maar het lijdt geen twijfel of hetzelfde moet ook voor artikel 30 EEG-Verdrag gelden. Nu de verordeningen nrs. 2141 en 2142/70 op dit punt zwijgen, vloeit het verbod van maatregelen van gelijke werking in casu rechtstreeks voort uit artikel 30. Dat stilzwijgen is een gevolg van het feit dat die verordeningen na afloop van de overgangsperiode zijn vastgesteld, terwijl de verordeningen waarom het in de zaken-Galli en Tasca ging, tijdens de overgangsperiode zijn ontstaan, dus op een tijdstip waarop het ingevolge artikel 44 van het Verdrag mogelijk was aan de artikelen 30 en volgende te derogeren.

De *Britse Regering* zet uiteen dat de kuststaten van de Noordzee jurisdictie uitoefenen over de visserij in een zone van twaalf mijl of minder, zodat het grootste deel van de Noordzee de status van volle zee bezit, waar dus het beginsel van de vrije visserij geldt.

Volkenrechtelijk bestaat er een formele verplichting tot instandhouding van de visstand:

- In het arrest van het Internationale Hof van Justitie in de *Fisheries Jurisdiction*-zaken (ICJ Reports 1974, p. 3 e.v., 175 e.v.) wordt overwogen dat IJsland, het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland verplicht zijn „toezicht te houden op de (vis-)bestanden en, in het licht van wetenschappelijke en andere gegevens waarover zij beschikken, overleg te plegen over de maatregelen die voor het behoud ... van die bestanden noodzakelijk zijn."
- Volgens artikel 1 van het Verdrag inzake de visserij en instandhouding van de levende rijkdom van de volle zee (Genève 1958) waarbij het Verenigd Koninkrijk en enkele andere Lid-Staten zijn aangesloten, is het recht om in volle zee te vissen gekoppeld aan de verplichting om de nodige beschermende maatregelen vast te stellen.
- Ook de NEAFC heeft het behoud van de visstand ten doel.

De Gemeenschapsinstellingen moeten rekening houden met deze verplichtingen; in verordening nr. 2141/70 wordt

dit trouwens min of meer implicite erkend. De rechten en verplichtingen voortvloeiende uit overeenkomsten door de Lid-Staten vóór de inwerkingtreding van het Verdrag gesloten, worden door artikel 234 EEG-Verdrag en artikel 5 Toetredingsakte uitdrukkelijk onverlet gelaten. Wat het Verenigd Koninkrijk betreft, geldt dit onder meer voor de NEAFC.

De litigieuze Nederlandse regeling en de overeenkomstige voorschriften van het Verenigd Koninkrijk en andere Lid-Staten zijn vastgesteld ter uitvoering van de artikelen 7 en 8 NEAFC. De quota worden in het algemeen telkens voor een jaar vastgesteld; die waarom het in casu gaat, gelden tot eind 1976.

Voor en na de vergaderingen van de Visserijcommissie hebben de Lid-Staten en de Commissie van de EG overleg gepleegd over een gezamenlijk beleid.

Ten aanzien van de eerste vraag

Op gebieden waar de Gemeenschap slechts een gedeeltelijke regeling heeft getroffen, blijven volgens 's Hofs rechtspraak de Lid-Staten bevoegd voor het andere gedeelte, mits zij geen inbreuk maken op de Gemeenschapsregeling.

In casu doet zich deze situatie voor. Blijkens de eerste en tweede overweging heeft verordening nr. 2142/70 betrekking op het in de handel brengen van aangevoerde vis, maar niet op de visserij als zodanig. Weliswaar wijst de voorlaatste overweging op de noodzaak rekening te houden met het belang voor de Gemeenschap bij het behoud van de visstand, maar de verordening bevat geen enkele bepaling betreffende beschermende maatregelen, laat staan betreffende vangstquota, met uitzondering wellicht van artikel 32. Verordening nr. 2141/70 spreekt wel uitdrukkelijk van beschermende maatregelen, maar artikel 5 stelt geen concreet beschermingsstelsel vast en geldt niet voor de volle zee. Bovendien heeft de Raad de bij genoemd artikel voorziene toepassingsmaatregelen nog niet vastgesteld, evenmin trouwens als de maatregelen bedoeld in artikel 102 Toetredingsakte. Overeenkomstig verordening nr. 2141/70, met name de artikelen 2, 3, 11 en 13, zijn de Lid-Staten dus nog volledig bevoegd om autonoom op te treden. Men kan niet, vooruitlopende op eventuele toekomstige maatregelen van de Raad, uitgaan van de algemene bepalingen van de artikelen 38 tot 47 EEG-Verdrag en de verordeningen nrs. 2141 en 2142/70; deze bepalingen zijn trouwens slechts van toepassing op het zeegebied waarover de Lid-Staten soevereiniteit of jurisdictie uitoefenen.

De eerste vraag moet mitsdien bevestigend worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede vraag

's Hofs arrest in de zaak-AETR en met name rechtsoverweging 17 geeft aanleiding tot veel interpretatiemoeilijkheden; volgens deze overweging zijn de Lid-Staten, wanneer de Gemeenschap „bepalingen heeft getroffen, waarbij ... gemeenschappelijke regels worden ingevoerd", niet meer gerechtigd tegenover derde landen verplichtingen aan te gaan welke die regels aantasten. Volgens de Britse Regering geldt dit niet wanneer, zoals in casu, de „gemeenschappelijke regels" en de overeenkomst met derde landen niet hetzelfde voorwerp hebben.

Evenmin is van toepassing hetgeen het Hof in zijn advies nr. 1/75 heeft overwogen. Dit advies handelt over de regels van de gemeenschappelijke handelspolitiek, waaraan de Gemeenschap rechtens uitsluitende bevoegdheid ontleent tot het sluiten van internationale akkoorden op dat gebied. Artikel 17 van verordening nr. 2142/70 heeft wel implicite betrekking op de regels van de gemeenschappelijke handelspolitiek, maar niet op de regeling welke voor binnenlandse producenten geldt. Ook de artikelen 30, 31 en 34 EEG-Verdrag zijn slechts van toepassing op aangevoerde vis en visprodukten.

De tweede vraag dient dus ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de derde vraag

Uit hetgeen met betrekking tot de eerste twee vragen is betoogd, volgt dat de derde vraag bevestigend moet worden beantwoord.

De artikelen 38 tot 47 EEG-Verdrag en de verordeningen nrs. 2141 en 2142/70 moeten worden gelezen in samenhang met artikel 102 Toetredingsakte. De artikelen 30, 31 en 34 EEG-Verdrag kunnen niet van toepassing zijn op nationale vangstbeperkende maatregelen. Artikel 2 van verordening nr. 2141/70 verplicht de Lid-Staten niet „vrije toegang" te verzekeren. De volkenrechtelijke verplichting van de Lid-Staten om zorg te dragen voor het behoud van de visstand, kan niet opzij worden gezet door een aanspraak van de Gemeenschap op een bevoegdheid die verder reikt dan uit de bestaande communautaire regeling voortvloeit.

In de zaak-Van Haaster heeft het Hof weliswaar beslist dat een produktiebeperkende maatregel gelijke werking kan hebben als een kwantitatieve beperking, maar deze uitspraak berust kennelijk op overwegingen die specifiek zijn ontleend aan elementen van de Gemeenschapsverordening welke in die zaak aan de orde was, en die geen enkel verband houden met de artikelen 30, 31 en 34 van het Verdrag. Beschermende maatregelen als hier bedoeld kunnen niet worden vergeleken met produktiebeperkende maatregelen in de zin van de zaak-Van Haaster.

Ten aanzien van de vierde vraag

Gelet op het vorenbetoogde, is het niet nodig op deze vraag in te gaan.

De *Deense Regering* merkt op dat de betrokken NEAFC-bepalingen op de resultaten van wetenschappelijk onderzoek berusten en zijn vastgesteld omdat de oorspronkelijke beschermende maatregelen onvoldoende waren gebleken. In de periode 1966-1974 is de totale vangst van tong in de Noordzee teruggelopen van 31 000 tot 17 000 ton, terwijl die van schol gelijk is gebleven, en dit ondanks een vergrote vangstcapaciteit. De quoteringsregeling heeft hetzelfde karakter als de bepalingen betreffende schoontijden en -gebieden.

Tussen de landbouw in eigenlijke zin en de visserij bestaan wezenlijke verschillen, zodat men niet zonder meer kan stellen dat alle beginselen die voor de ene sector gelden, ook in de andere kunnen worden toegepast. In de visserij kan met name de „produktie" niet zo maar worden vergroot of verkleind naargelang de behoefte van de markt. Maatregelen tot behoud van de visstand zijn van kapitaal belang: zij beperken de produktie niet, doch vormen, op lange termijn gezien, juist een waarborg voor een zo groot mogelijke produktie.

Van een eigenlijke produktiebeperking is evenwel sprake in verordening nr. 2142/70; blijkens de considerans en artikel 5 heeft deze verordening immers ten doel het aanbod aan te passen aan de vraag. Dit is evenwel iets volkomen anders dan maatregelen tot behoud van de visstand.

Er bestaat geen enkele Gemeenschapsbepaling die de Lid-Staten verbiedt vangstquota vast te stellen:

— Artikel 39 EEG-Verdrag noemt onder de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid onder meer de stabilisatie van de markten en het veilig stellen van de voorziening. In de visserijsector kunnen deze doelstellingen alleen maar worden verwezenlijkt met behulp van instandhoudingsmaatregelen, hetgeen in de 24e overweging van verordening nr. 2142/70 trouwens wordt erkend.
— Deze verordening bevat geen bepalingen betreffende instandhoudingsmaatregelen, maar de considerans en de artikelen 2 en 5 van verordening

nr. 2141/70 gaan er wel van uit dat zulke maatregelen zowel op nationaal als op communautair vlak kunnen worden genomen. Ook uit artikel 100, lid 1, Toetredingsakte blijkt van een bevoegdheid der Lid-Staten op dit gebied.

De overwegingen van het arrest-Van Haaster gaan in casu niet op, aangezien de litigieuze quoteringsregeling geen enkele uitwerking heeft op het vrije goederenverkeer. Er bestaat geen enkele reden om te veronderstellen dat de quota groter zouden zijn geweest wanneer de Gemeenschap, en niet de Lid-Staten zelf, de onderhandelingen in het kader van de Visserijcommissie had gevoerd. Om bovenvermelde redenen zijn de betrokken quota, in tegenstelling tot eventuele quota voor de eigenlijke landbouwsector, niet te beschouwen als een regeling ter beperking van de produktie.

Artikel 102 Toetredingsakte en verordening nr. 2141/70 hebben slechts betrekking op een zeegebied van, op het moment, maximaal 12 mijl. De NEAFC-quota evenwel gelden hoofdzakelijk voor de visserij in volle zee. Zelfs wanneer men ervan uitgaat, dat artikel 102 ook geldt voor maatregelen buiten de twaalfmijlszone, moet in elk geval worden geconstateerd dat deze bepaling door de Gemeenschap niet ten uitvoer is gelegd, zodat het voor de Lid-Staten noodzakelijk was zelf de nodige beschermende maatregelen vast te stellen.

Een volkomen andere situatie zal echter ontstaan wanneer bovenbedoelde zone volgens verwachting tot 200 mijl wordt uitgebreid. Het territoriale toepassingsgebied van de genoemde Gemeenschapsbepalingen zal dan het grootste deel van de Noordzee omvatten; dan zal de Gemeenschap effectieve beschermende maatregelen kunnen en moeten nemen. Zolang dit echter niet het geval is, gaan 's Hofs overwegingen in de zaak-AETR hier niet op, aangezien een werkelijke grondslag voor ingrijpen van de Gemeenschap ontbreekt. Op het ogenblik is het om politieke redenen niet mogelijk de NEAFC zo te wijzigen, dat de Gemeenschap, die geen staat is, daarbij partij kan zijn.

De Deense Regering concludeert dat de eerste en de derde vraag bevestigend, de tweede ontkennend moet worden beantwoord.

De *Italiaanse Regering* beperkt zich in haar opmerkingen tot de eerste en de derde vraag.

Wat de eerste vraag betreft, gaat het bij eventuele strijdigheid van de nationale en de communautaire regeling niet om een onbevoegdheids-, maar om een onverenigbaarheidsprobleem. Het Hof heeft immers bij herhaling verklaard dat de Lid-Staten bevoegd blijven maatregelen te nemen in de sectoren die onder gemeenschappelijke marktordeningen vallen, als zij daarbij maar geen afbreuk doen aan de doelstellingen en werking van die marktordeningen. De eerste vraag is derhalve bevestigend te beantwoorden.

Met betrekking tot de derde vraag wordt opgemerkt, dat de litigieuze quoteringsregeling geen beperking is van de verhandeling, maar van de produktie, en daarom niet onverenigbaar is met de beginselen van het vrije goederenverkeer. Anderzijds is, gezien 's Hofs redenering in het arrest-Van Haaster, deze regeling wel in strijd met de hoofdelementen van de verordeningen nrs. 2141 en 2142/70: waarborging van de gelijke behandeling van de Lid-Staten bij de uitoefening van de visserij in de territoriale wateren, bevoegdheid van de Raad om de noodzakelijke maatregelen voor het behoud van de visstand vast te stellen, coördinatie van het structuurbeleid van de Lid-Staten, en ten slotte instelling van producentenorganisaties, van prijsregelingen en regelingen voor de handel met derde landen. Hiertegen kan niet worden ingebracht dat de litigieuze nationale regeling mede het behoud van de visstand ten doel heeft. Volgens artikel 5 van verordening nr. 2141/70 komt de bevoegdheid daar-

toe strekkende maatregelen vast te stellen uitsluitend aan de Raad toe; zo gezien ligt het probleem van de strijdigheid tussen de nationale en de communautaire regeling dan ook eerder op het vlak van de onbevoegdheid dan van de onverenigbaarheid.

De *Nederlandse Regering* zet uiteen dat het doel van de quoteringsregeling niet van handelsregulerende, maar van biologische aard is.

De vragen van de Nederlandse rechters moeten vooral worden gezien tegen de achtergrond van 's Hofs arrest in de zaak-Van Haaster. Doch anders dan de daar in geding gestelde nationale regeling, heeft de onderhavige vangstquoteringsregeling ten doel de produktie in de toekomst te verzekeren. Op langere termijn heeft deze regeling een gunstig effect op het intracommunautaire handelsverkeer en zij is derhalve in overeenstemming met de doelstellingen van artikel 39 EEG-Verdrag, in het bijzonder doordat zij een waarborg levert voor de voorziening.

De quoteringsregeling past stellig in de doelstellingen van verordening nr. 2142/70 (zie de 24e overweging hiervan), maar zij dient met name te worden beoordeeld in het kader van het visserijstructuurbeleid. Dit onderscheidt zich van het markt- en prijsbeleid door een grotere verantwoordelijkheid van de Lid-Staten. Zo gaat artikel 2 van verordening nr. 2141/70 uit van de ter zake in de Lid-Staten geldende regelingen. Uit artikel 5 blijkt dat de Gemeenschapsinstellingen niet verplicht zijn maatregelen tot behoud van de visstand vast te stellen en dat, zolang zij dit niet hebben gedaan, de Lid-Staten hun verantwoordelijkheid op dit gebied behouden. Deze opvatting vindt steun in artikel 102 Toetredingsakte. Gezien de termijn waarbinnen de daarin bedoelde toepassingsbepalingen moeten worden vastgesteld, heeft dit artikel duidelijk niet het overgangskarakter van de andere in de Toetredingsakte voorziene maatregelen.

De artikelen 30 en volgende EEG-Verdrag hebben niet betrekking op nationale regelingen inzake de produktie. En zelfs wanneer dit wel het geval was, zouden zij toch de litigieuze quoteringsregeling niet uitsluiten. Deze heeft immers geen belemmerende uitwerking op de in- of uitvoer, aangezien zij van toepassing is zonder onderscheid naar de bestemming van de vis en de uitvoer niet onmogelijk dan wel moeilijker maakt dan de binnenlandse afzet.

Uit het arrest-AETR kan a contrario worden afgeleid dat bij de huidige stand van de Gemeenschapswetgeving de Lid-Staten nog bevoegd zijn internationale verplichtingen op het gebied van de bescherming van de visstand aan te gaan, met dien verstande dat, gelet op de artikelen 5 van verordening nr. 2141/70 en 102 Toetredingsakte, hun bevoegdheid voorlopig en niet-exclusief is. Stellig zou het niet wenselijk zijn dat de Lid-Staten buiten de Gemeenschapsinstellingen om langlopende verplichtingen jegens derde landen aangaan. Dit is hier ook niet het geval, aangezien de quota telkens slechts voor één jaar en na coördinatie binnen de Gemeenschap worden vastgesteld.

De *Raad* wijst erop dat het in zaak 3-76 gaat om een overtreding die zowel in de „kustzee" (twaalf-mijlszone) als op volle zee is begaan, terwijl in de beide andere zaken de overtreding in de kustzee is begaan.

Sedert er in de aanbevelingen van de Visserijcommissie vangstquota werden vastgesteld, is de Gemeenschap zich voor de werkzaamheden van die commissie gaan interesseren; deze belangstelling is niet tot uiting gekomen door toetreding van de Gemeenschap tot de NEAFC, maar door coördinatie van het beleid van de Lid-Staten vóór en tijdens de zittingen van de Visserijcommissie.

Bij de vraag of de NEAFC-quoteringsregeling verenigbaar is met het Gemeenschapsrecht, dient men zich er rekenschap van te geven dat de exploi-

tatie van de zee bepaalde specifieke kenmerken vertoont. De zeevisbestanden onderscheiden zich van alle andere natuurlijke rijkdommen en met name van landbouwprodukten in eigenlijke zin, enerzijds doordat zij „zich niet aan de door de mens bepaalde grenzen storen, dat wil zeggen de grenzen van visserijzones en territoriale wateren", en anderzijds dat de mens er tot op heden niet in is geslaagd de produktie, laat staan het herstel ervan, doeltreffend te beheersen. Daarom heeft er voor de visserijrijkdommen in de zee te allen tijde een andere eigendomsregeling bestaan dan voor de andere natuurlijke rijkdommen, namelijk een regeling die werd gekenmerkt door het beginsel van vrije verkrijging. In het bijzonder wat de rijkdommen van de volle zee betreft, kan geen enkele staat rechtmatig de soevereiniteit over enig deel van de volle zee opeisen. Hieruit volgt dat een regeling van de visvangst noodzakelijkerwijze internationaal moest zijn.

a) De artikelen 30 tot 34 EEG-Verdrag en verordening nr. 2142/70

Het stelsel van de NEAFC heeft geen betrekking op het in de handel brengen van produkten, maar beoogt de voorziening met visserijprodukten zeker te stellen. „Het stelsel zou veeleer omschreven kunnen worden als een regeling van kwantitatieve beperkingen in het stadium van de produktie, of juister gezegd van de vangst, die bestemd is om in het volgende stadium, dat van het in de handel brengen, de invoering van kwantitatieve beperkingen te kunnen voorkomen." Wanneer een schip dat de vlag voert van een staat die partij is bij het stelsel, de voor die staat bepaalde vangstquota overschrijdt en zijn vangst verkoopt in een andere staat, komt eerstbedoelde staat in strijd met zijn verplichtingen ingevolge de NEAFC. Het beginsel van de quota is dus „van geheel andere aard dan de communautaire voorschriften de kwantitatieve beperkingen van het handelsverkeer verbieden", of deze nu voorkomen in het Verdrag of in een marktordening:

- Wat de verboden van de artikelen 30 en volgende EEG-Verdrag betreft, kunnen de quota op geen enkele wijze worden gelijkgesteld met een geheel of gedeeltelijk verbod van invoer of uitvoer, of met een handelsregeling die, al was het maar indirect of potentieel, het intracommunautaire handelsverkeer zou kunnen belemmeren.
- Voor de verboden die in de basisverordeningen op landbouwgebied voorkomen, dient dezelfde redenering te worden gevolgd. Het arrest van het Hof in de zaak-Van Haaster kan niet op visserijprodukten worden getransponeerd. In dat arrest werden nationale maatregelen ter beperking van de teelt van hyacintebollen onverenigbaar geacht met artikel 10 van verordening nr. 234/68, houdende totstandbrenging van een gemeenschappelijke marktordening in de sector levende planten en produkten van de bloementeelt, maar dit gebeurde op grond dat die maatregelen het stelsel van kwaliteitsnormen van die marktordening doorkruisten. In de visserijverordening nr. 2142/70 evenwel spelen kwaliteitsnormen slechts een ondergeschikte rol ten opzichte van het stelsel van ophoudprijzen gebaseerd op de interventie van de producentenorganisaties (zie art. 7 van de verordening). Dit verleent de markt van visserijprodukten het karakter van een geleide markt, terwijl de bij de zaak-Van Haaster betrokken sector door „de vrijheid van handelstransacties" wordt gekenmerkt (arrest-Van Haaster, r.o. 15). Ten slotte ontbreekt in verordening nr. 2142/70 een bepaling als die van artikel 10 van verordening nr. 234/68, dat kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking in het intracommunautaire handelsverkeer verbiedt.

De Raad komt tot de slotsom dat een quoteringsregeling als de onderhavige niet in strijd is met de artikelen 30 tot 34 EEG-Verdrag of met verordening nr. 2142/70.

b) De algemene landbouwbepalingen van het Verdrag

Men kan zich afvragen of de vaststelling van maximum quota voor de Lid-Staten die partij zijn bij de NEAFC, en het verbod om grote vaartuigen te gebruiken, kunnen indruisen tegen het in artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag vervatte verbod van discriminatie tussen producenten van de Gemeenschap. Het antwoord op deze vraag moet ontkennend luiden. De quota worden vastgesteld op basis van wetenschappelijke gegevens (vgl. artikel 11 NEAFC) — dat wil zeggen indachtig de maximum hoeveelheid die kan worden gevist zonder het risico te lopen dat de visgronden worden uitgeput — en met referentie aan de vroegere vangsten van de betrokken staten. Het verbod van grote vaartuigen kan geplaatst worden in het kader van de „bijzondere voorzieningen" die ingevolge artikel 39, lid 2, sub a, EEG-Verdrag in het gemeenschappelijk landbouwbeleid getroffen kunnen worden om rekening te houden met „de maatschappelijke structur van de landbouw en de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden."

c) Verordening nr. 2141/70

Van belang zijn hier slechts de artikelen 2 en 5 der verordening.

Het geografische gebied waarop respectievelijk de NEAFC en verordening nr. 2141/70 betrekking hebben, is dermate verschillend, dat reeds om deze reden van onverenigbaarheid tussen de twee regelingen geen sprake kan zijn. Het NEAFC-stelsel heeft vooral betrekking op de volle zee en pas in de tweede plaats ook op de kustwateren en de binnenzeeën. Verordening nr. 2141/70 daarentegen heeft alleen betrekking op de kustwateren, juister gezegd de wateren die „onder (de) soevereiniteit of (de) jurisdictie (van de Lid-Staten) vallen" (artikel 2). Deze omschrijving omvat enerzijds de maritieme binnenwateren en de territoriale wateren — zijnde de wateren die onder de soevereiniteit van de staat vallen —, en anderzijds de wateren waarover hij op territoriale basis jurisdictie op visserijgebied uitoefent, dat wil zeggen voor Nederland en de meeste andere Lid-Staten de wateren tot op twaalf mijl van de laagwaterlijn, die voor de visserij door eigen onderdanen zijn gereserveerd.

De NEAFC berust op een beleid van instandhouding en rationele exploitatie. Verordening nr. 2141/70 daarentegen heeft voornamelijk ten doel om de non-discriminatie van de vissers der Lid-Staten te garanderen (art. 2) en pas in de tweede plaats — ten minste vooralsnog — om de kustwateren te behoeden voor overbevissing (art. 5). Dit laatste artikel evenwel heeft thans slechts een beperkt belang: daar het alleen in de twaalfmijlszone van toepassing is, kan het geen daadwerkelijk instandhoudingsbeleid dienen. Hierin kan verandering komen wanneer de Lid-Staten op een goede dag hun jurisdictie tot een zone van 200 mijl zouden uitbreiden.

Niettemin zou men kunnen betogen dat de aanbeveling van de Visserijcommissie in strijd is met het non-discriminatievoorschrift van artikel 2 van verordening nr. 2141/70, omdat het verbod van grote vaartuigen juist geldt voor het zeegebied waarop ook de verordening van toepassing is. Deze stelling moet echter van de hand worden gewezen, aangezien het verbod van toepassing is ongeacht de vlag van de visser. Bovendien biedt artikel 5 van de verordening ook zelf de mogelijkheid dergelijke verboden in te voeren.

d) Artikel 102 Toetredingsakte

Omdat dit artikel nog niet ten uitvoer is gelegd, kan het NEAFC-stelsel er niet mee in strijd zijn.

e) De verdeling van de bevoegdheden tussen Gemeenschap en Lid-Staten

1. Allereerst rijst hier de vraag of de Gemeenschap op basis van artikel 113

EEG-Verdrag tot de NEAFC had kunnen of zelfs moeten toetreden. Dit is niet het geval. Artikel 113 kan slechts worden gebruikt wanneer de ondernomen actie tot doel heeft de omvang of de stroom van het handelsverkeer van de Gemeenschap te wijzigen. De NEAFC is voornamelijk van niet-commerciële aard en gezien advies 1/75 van het Hof kan men zich afvragen of toetreding van de Gemeenschap op artikel 113 kan worden gebaseerd.

2. Vervolgens valt na te gaan of deelneming van de Lid-Staten aan het NEAFC-stelsel niet onmogelijk is gemaakt door 's Hofs arrest in de zaak-AETR.

De NEAFC is inderdaad eerst ondertekend na de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag, maar op een tijdstip waarop de Gemeenschap nog geen maatregelen voor de visserijsector had genomen. Deze constatering geldt stellig niet voor het moment waarop de bepalingen van artikel 7, lid 1, sub g en h, van kracht werden, maar dit neemt niet weg dat de Raad op dat moment nog steeds geen gebruik had gemaakt van zijn bevoegdheid ex artikel 5 van verordening nr. 2141/70.

Volgens artikel 15, lid 4, staat de NEAFC slechts open voor staten. Derhalve zou toetreding van de Gemeenschap de eenparige instemming hebben vereist van alle staten die partij zijn; het is evenwel twijfelachtig of de Oostbloklanden daartoe bereid zouden zijn geweest.

In dit verband moet er bovendien nog op worden gewezen dat de bevoegdheid van de Gemeenschap thans nog is beperkt tot de twaalfmijlszone, waarmee de opstellers van de NEAFC zoals gezegd zich slechts zijdelings hebben beziggehouden.

3. Volgens artikel 116 EEG-Verdrag treden de Lid-Staten „voor alle vraagstukken die van belang zijn voor de gemeenschappelijke markt... in het kader van de internationale organisaties die een economisch karakter dragen, na het einde van de overgangsperiode nog slechts gezamenlijk op", terwijl de Commissie wordt opgedragen de Raad voorstellen te doen „betreffende de draagwijdte en de uitvoering van dat gezamenlijk optreden." De vraagstukken die door en in het kader van de NEAFC worden behandeld, zijn ontegenzeglijk van „bijzonder belang voor de gemeenschappelijke markt", maar over de vraag of de NEAFC een „internationale organisatie met een economisch karakter" is, kan worden geredetwist.

Aangenomen dat dit het geval zou zijn, zouden de Gemeenschapsinstellingen stellig algemene voorschriften moeten vaststellen om de voorwaarden van het in artikel 116 bedoelde „gezamenlijke optreden" te bepalen. Men kan evenwel niet zeggen dat, nu die algemene voorschriften ontbreken, de aangewende middelen tekort hebben geschoten.

4. Ten slotte rijst nog de vraag of het in elk geval niet wenselijk zou zijn dat de door de NEAFC toegewezen quota beheerd worden door de Gemeenschap in plaats van door elke Lid-Staat afzonderlijk.

Dit is een teer en tevens actueel punt. Teer, omdat mag worden aangenomen dat in het toekomstige zeerecht een grotere plaats zal worden ingeruimd voor vangstbeperkingen. Dit probleem wordt thans op de Zeerechtconferentie bestudeerd. Actueel, omdat blijkens de onderhavige zaken de vissers van de Lid-Staten meer en meer geneigd zijn de competentie van de nationale autoriteiten ter zake van vangstbeperkingen te betwisten.

Om deze situatie politiek op te lossen heeft de Raad stappen ondernomen die hebben geleid tot vaststelling van verordening nr. 811/76.

Samenvattend stelt de Raad voor:
- de eerste en de derde vraag bevestigend, de tweede ontkennend te beantwoorden;

— de vierde vraag onbeantwoord te laten, aangezien deze, bij beantwoording van de eerste drie vragen in de voorgestelde zin, zonder voorwerp zal zijn geraakt.

De *Commissie* bespreekt de hoofdzaken van de NEAFC en andere internationale visserijverdragen. Deze verdragen zijn van het allergrootste belang voor de visserij van de Gemeenschap: in 1973 kwam 87 % van de visproduktie van de Gemeenschap uit de visgebieden van de NEAFC. De Commissie verstrekt gedetailleerd cijfermateriaal betreffende de vangsten van de Lid-Staten in 1973 en 1974 alsmede de voor 1975 en 1976 aan de Lid-Staten toegewezen quota. Vervolgens gaat zij in op de litigieuze Nederlandse regeling.

Ten aanzien van de eerste en de derde vraag

Deze twee vragen moeten gezamenlijk worden bezien, aangezien in beide gevallen de juridische analyse in grote trekken dezelfde is, of het nu gaat om de bevoegdheid der Lid-Staten om vangstquota vast te stellen, dan wel om de materiële verenigbaarheid van deze vaststelling met het Gemeenschapsrecht.

In het algemeen kan worden gesteld dat de vaststelling van een globaal quotum voor een bepaald visgebied een beschermende maatregel is, doch de verdeling van dat quotum over de deelnemende staten een economische en politieke maatregel.

De artikelen 38 tot 47 EEG-Verdrag

Een op bescherming van de visstand gericht beleid valt zonder twijfel onder de in artikel 39 van het Verdrag — met name sub a en d — genoemde doelstellingen. Derhalve kan, en zo nodig moet, het gemeenschappelijk landbouwbeleid ook een stelsel van beschermingsmaatregelen omvatten, dat door de Gemeenschapsinstellingen dient te worden beheerd.

Behoudens de regels betreffende de bevoegdheid tot het afsluiten van verdragen (zie onder bij de tweede vraag), blijven de Lid-Staten bevoegd maatregelen te nemen op het gebied van de landbouw, zolang de Gemeenschap geen initiatieven heeft genomen. Derhalve hangt de bevoegdheid of onbevoegdheid van de Lid-Staten om in een bepaalde sector een regeling te treffen, niet af van de abstracte inhoud van artikel 38 en volgende, maar van de vraag of de Gemeenschap die sector zodanig heeft geregeld, dat er voor een nationale regeling geen ruimte meer is.

De verordeningen nrs. 2141 en 2142/70 en de Toetredingsakte

's Hofs arrest in de zaak-Van Haaster — waarin niet de omschrijving van het begrip „maatregelen van gelijke werking" centraal staat, maar de draagwijdte van gemeenschappelijke marktordeningen — verstrekt het reeds op artikel 40 EEG-Verdrag gegronde vermoeden dat het enkele bestaan van een marktordening voldoende is voor een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap in de betrokken sector. Andere uitspraken van het Hof wijzen in dezelfde richting.

De Commissie bespreekt in bijzonderheden de verordeningen nrs. 2141 en 2142/70, waarbij een gemeenschappelijke marktordening is ingevoerd, volledíger dan die van verordening nr. 234/68 die in de zaak-Van Haaster een rol speelde. Met name wijst de Commissie erop dat deze verordeningen, tezamen genomen:

— een prijsregeling en een regeling voor het handelsverkeer met derde landen omvatten;
— kwaliteitsnormen invoeren (welk element door het Hof in de zaak-Van Haaster zo belangrijk werd geacht);
— regels vaststellen betreffende de producentenorganisaties;
— de artikelen 92 tot 94 van het Verdrag toepasselijk verklaren;
— een structuurbeleid omvatten dat onder meer de bescherming van de visstand ten doel heeft en dat verder

uitgaat van een gemeenschappelijke regeling voor de uitoefening van de zeevisserij, van bepaalde bijzondere maatregelen en van coördinatie van het structuurbeleid van de Lid-Staten;
- weliswaar geen uitdrukkelijke verbodsbepalingen bevatten met betrekking tot belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer, wat evenwel van geen belang is, aangezien de verordeningen na het einde van de overgangsperiode zijn vastgesteld, zodat zodanige belemmeringen reeds krachtens het Verdrag van rechtswege verboden zijn (vgl. de 24e overweging van verordening nr. 2142/70);
- aldus alle elementen bieden voor een alomvattend gemeenschappelijk beleid in de betrokken sector.

De bevoegdheid van de Gemeenschap is niet zonder meer beperkt tot het grondgebied, met inbegrip van de territoriale wateren, van de Lid-Staten. Dit blijkt uit het feit dat artikel 227, lid 1, EEG-Verdrag bij de afbakening van het geografische toepassingsgebied ervan niet de term „grondgebied" gebruikt, maar alle Lid-Staten met name noemt. Voor zover deze buiten hun grondgebied bevoegdheden bezitten, vallen deze ook toe aan de Gemeenschap, die er trouwens reeds gebruik van heeft gemaakt, getuige met name de door de verdachten aangehaalde verordening nr. 802/68. Volgens deze verordening gelden de bepalingen van het Verdrag en van de hiervoor genoemde verordeningen voor alle door schepen van een Lid-Staat gevangen vis, ook wanneer de visserij in volle zee of in de wateren van derde landen is uitgeoefend.

Zou het gemeenschappelijke structuurbeleid in de visserijsector zich niet buiten het zeegebied van de Lid-Staten uitstrekken, dan zouden de doelstellingen ervan onmogelijk te verwezenlijken zijn. Hieraan wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat de artikelen 2 en 5 van verordening nr. 2141/70 uitdrukkelijk slechts op de nationale wateren betrekking hebben:
- De door artikel 2 verboden discriminaties kunnen zich immers alleen voordoen binnen de wateren onder de soevereiniteit of jurisdictie van de Lid-Staten.
- Artikel 5, dat de Raad machtigt de noodzakelijke maatregelen tot instandhouding van de visgronden in het zeegebied van de Lid-Staten vast te stellen, mag niet aldus worden uitgelegd, als zou de Gemeenschap geen bevoegdheid hebben voor instandhoudingsmaatregelen die buiten dat zeegebied van toepassing zijn. Zo een uitlegging zou in de weg staan aan een verwezenlijking van het doel van artikel 1: bevordering van een rationele exploitatie van de biologische rijkdommen van de zee en de binnenwateren. Voor het overige schept artikel 5 geen nieuwe bevoegdheid noch een nieuwe procedure om een bestaande bevoegdheid uit te oefenen; het verwijst eenvoudig naar „de procedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag", waardoor de Gemeenschap de bevoegdheid krijgt maatregelen op het betrokken gebied vast te stellen die ook buiten de kustwateren van de Lid-Staten van toepassing zijn.

Met name op de hieronder nader toegelichte gronden meent de Commissie dat' de onderhavige quoteringsregeling de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening voor visserijprodukten daadwerkelijk of potentiëel kan verstoren, en tevens onverenigbaar is met de beginselen van het in verordening nr. 2141/70 verankerde gemeenschappelijke beleid. Het is dan ook overbodig om na te gaan of de quoteringsregeling ook redelijk is (vgl. 's Hofs arrest van 11. 7. 1974, zaak 8-74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837):
- De quoteringsregeling beïnvloedt de normale prijsvorming. Wanneer de quota zijn uitgeput, zullen de prijzen sterk stijgen; bij schaarste van sommige vissoorten worden bovendien de prijsverschillen tussen de verschillende kwaliteiten van één soort steeds kleiner.

— Schaarste op de binnenlandse markt leidt tot stijging van de invoer uit derde landen.
— Verminderingen van de vangsten van de vloot van een Lid-Staat heeft onvermijdelijke gevolgen voor de omvang van het intracommunautaire handelsverkeer.
— Afgezien van de „standstill"-bepaling van artikel 100, lid 1, Toetredingsakte heeft de Gemeenschap inderdaad nog geen maatregelen tot behoud van de visstand genomen, doch dit neemt niet weg dat nationale regelingen als de onderhavige de totstandkoming van toekomstige Gemeenschapsregelingen op dit gebied kunnen bemoeilijken. Nationale quoteringsregelingen hebben ook invloed op eventuele communautaire maatregelen tot toepassing van artikel 10 van verordening nr. 2141/70, ter bevordering van de rationele ontwikkeling van de visserijsector en van de verbetering van de levensstandaard van de bevolking die van de visserij leeft.
— Verordening nr. 2142/70 bevat geen enkele bepaling waarbij de Lid-Staten uitdrukkelijk worden gemachtigd maatregelen te treffen ter beperking van de vangst of de omvang der visserijactiviteiten (vgl. arrest-Van Haaster). Een dergelijke machtiging kan evenmin worden afgeleid uit de verwijzing, in artikel 2 van verordening nr. 2141/70, naar de „in elk van de Lid-Staten geldende regeling voor de uitoefening van de visserij". Het in deze bepaling vervatte discriminatieverbod maakt trouwens nationale quoteringsregelingen in de kustwateren vrijwel zinloos. Buiten deze wateren ontleent de Gemeenschap aan de artikelen 1 en 5 der verordening en artikel 102 Toetredingsakte een exclusieve bevoegdheid ter zake van instandhoudingsmaatregelen. Deze exclusiviteit vloeit eveneens voort uit de omstandigheid dat zulke maatregelen niet zonder onderhandelingen met de betrokken derde landen kunnen worden vastgesteld (vgl. hieronder bij de tweede vraag).

Dit alles betekent geenszins dat de Commissie de noodzaak van een actief beleid tot bescherming van de visstand zou miskennen en dat zij niet zou inzien dat de instelling van vangstbeperkingen daartoe een nuttige bijdrage kan leveren. De Commissie heeft dan ook reeds in 1971 de Raad deelneming aan de NEAFC aanbevolen, zulks met het oog op de mogelijkheid dat de NEAFC-quota van de Lid-Staten aan de Gemeenschap zouden worden toegewezen en door haar zouden worden beheerd.

De artikelen 30, 31 en 34 EEG-Verdrag

De litigieuze quota zijn een beperking van de produktie en niet van de afzet. Uiteraard hebben zij wel effect op het stadium van de afzet, omdat zij kunnen leiden tot een toename van de invoer en een teruggang van de uitvoer. Daarmee is echter nog niet gezegd dat zij als maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve beperking moeten worden beschouwd. Er bestaan talloze regelingen die, zelfs ondanks hun restrictieve werking op het handelsverkeer, verenigbaar zijn met de artikelen 30 en volgende van het Verdrag, omdat zij vallen binnen het kader van mogelijkheden welke het Verdrag aan de Lid-Staten heeft gelaten. Zoals de Commissie in haar richtlijn nr. 70/50 van 22 december 1969 (PB nr. L 13, 1970, blz. 29) heeft aangegeven, zijn dergelijke regelingen slechts met die artikelen onverenigbaar voorzover zij overbodig zijn ter bereiking van het gestelde doel; vangstbeperkingen zijn evenwel onmisbaar voor de instandhouding van de visstand. Indien de onderhavige maatregelen dan toch onverenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht, dan is dat op grond van wat hiervoor is betoogd. Deze zienswijze wordt gestaafd door de arresten-Dassonville en Van Haaster.

Produktiebeperkingen kunnen een stimulerend effect op de invoer hebben. Wat de uitvoer betreft, kunnen zij tot inkrimping leiden, maar als de quoteringsregeling geen onderscheid maakt tussen afzet op de binnenlandse markt en daar-

buiten, lijkt het niet juist deze maatregel een specifiek uitvoerbeperkende werking toe te schrijven.

In het arrest-Dassonville heeft het Hof beperkende maatregelen toegelaten, op voorwaarde dat zij redelijk zijn. Globale vangstquota zouden onder deze uitzondering kunnen vallen, maar men kan zich afvragen of dit ook geldt voor de verdeling van die quota tussen de belanghebbende staten.

Ten aanzien van de tweede vraag

De verdragsluitingsbevoegdheid krachtens artikel 43 EEG-Verdrag

Krachtens artikel 43 heeft de Gemeenschap bevoegdheid alle maatregelen te treffen die voor de instandhouding van de visvoorraden noodzakelijk zijn. Hiertoe behoort ook de bevoegdheid tot het sluiten van internationale overeenkomsten betreffende dergelijke maatregelen.

Het is niet nodig dat de Gemeenschap eerst een autonome regeling tot stand brengt alvorens over deze materie met derde landen te kunnen onderhandelen. Als de Gemeenschap dit standpunt zou innemen, dan riskeert zij het verwijt de op dit terrein onmisbare internationale samenwerking te belemmeren en loopt zij bovendien gevaar door derde landen en zelfs door de Lid-Staten buiten spel te worden gezet. Uit 's Hofs advies nr. 1/75 volgt overigens dat de gemeenschappelijke handelspolitiek zowel door autonome regelingen als door internationale akkoorden kan worden ontwikkeld, zonder dat een van beide methoden voorrang moet hebben.

Zolang evenwel de Gemeenschap haar bevoegdheid om met derde landen akkoorden te sluiten over de instandhouding van de visbestanden, niet heeft uitgeoefend, blijven de Lid-Staten bevoegd zelf dergelijke akkoorden aan te gaan. Daarbij dienen zij echter hun verplichtingen uit hoofde van artikel 5 EEG-Verdrag in acht te nemen, dat wil zeggen:

- onderhandelingen over dergelijke overeenkomsten bij voorkeur aan de Gemeenschap over te laten;
- indien dit niet mogelijk blijkt, in de akkoorden clausules op te nemen ingevolge waarvan de Gemeenschap in de plaats van of naast de Lid-Staten kan toetreden, en zijzelf in staat zijn te allen tijde hun Gemeenschapsverplichtingen na te komen en daartoe zo nodig de akkoorden tijdig op te zeggen, voor zover althans de Gemeenschap deze niet wil of kan overnemen.

Op het gebied van de handelspolitiek zijn deze verplichtingen nader uitgewerkt in een aantal besluiten van de Raad. De in artikel 5 EEG-Verdrag omschreven plicht van „gemeenschapstrouw" brengt evenwel voor de Lid-Staten ook op andere gebieden soortgelijke verplichtingen mee.

De verdragsluitingsbevoegdheid krachtens het visserijbeleid

Sedert het einde van de overgangsperiode bezit de Gemeenschap uitsluitende bevoegdheid tot het onderhandelen over en het sluiten van verdragen betreffende maatregelen voor de instandhouding en de rationele exploitatie van de visstand, welke bestaan in een beperking van de vangst of van de visserijactiviteiten. Dit volgt uit artikel 5 EEG-Verdrag juncto artikel 40, lid 1. In elk geval bestaat deze bevoegdheid evenwel sedert 1 februari 1971, toen het gemeenschappelijk structuurbeleid en de marktordening voor visserijprodukten in werking zijn getreden.

Het kan nuttig zijn ook in te gaan op de vraag of deze uitsluitende bevoegdheid zich ook uitstrekt tot andere maatregelen ter bescherming van de visstand, ofschoon dit punt buiten het bestek van de door de verwijzende rechters gestelde vragen valt. Het antwoord moet bevestigend luiden; de Gemeenschap heeft immers de haar bij artikel 43 EEG-Verdrag gegeven bevoegdheid tot het treffen van alle passende maatregelen uitgeoefend

(vgl. de artikelen 1 en 5 van verordening nr. 2141/70 en 102 Toetredingsakte).

Op deze uitsluitende bevoegdheid maakt de overgangsbepaling van artikel 100, lid 1, tweede alinea, Toetredingsakte een uitzondering door de Lid-Staten toe te staan voorlopig nog beperkende maatregelen te nemen voor de kustwateren die onder hun soevereiniteit of jurisdictie vallen. Voorts zij herinnerd aan de (door de Commissie niet gedeelde) opvatting dat de Lid-Staten aan de artikelen 2 tot 5 van verordening nr. 2141/70 en artikel 102 Toetredingsakte de bevoegdheid ontlenen nog andere instandhoudingsmaatregelen te nemen. Maar in geen geval kunnen de Lid-Staten beperkingen van de vangst of van de visserijactiviteiten opleggen, omdat deze onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke marktordening.

Bovendien volgt uit de aangehaalde bepalingen allerminst dat de Lid-Staten ook de vrijheid hebben behouden met derde landen te onderhandelen en akkoorden te sluiten ter bescherming van de visstand.

In afwachting van de uitwerking van gemeenschappelijke regelingen mocht men uiteraard niet van de Lid-Staten verwachten dat zij hun eigen regelingen zonder meer zouden afschaffen. Wel dienen zij ervoor te zorgen bij de toepassing en eventuele aanpassing van hun regelingen de invoering van een Gemeenschapsregeling niet te belemmeren en het Gemeenschapsbelang ten aanzien van het behoud en de rationele exploitatie van de visstand niet in gevaar te brengen (vgl. 's Hofs arrest van 13. 12. 1973, gevoegde zaken 37 en 38-73, Sociaal Fonds Diamantarbeiders, Jurispr. 1973, blz. 1609). Dit geldt nog veel sterker voor het afsluiten van akkoorden. Ofschoon deze de Gemeenschap rechtens niet binden, zullen zij haar bij de vervulling van haar taak kunnen hinderen, omdat de Gemeenschap ze in haar betrekkingen met derde landen niet geheel kan ignoreren. Bovendien is het onvermijdelijk dat de afzonderlijke Lid-Staten bij hun onderhandelingen met derde landen hun nationale belang zullen stellen boven dat van de Gemeenschap. Alleen onderhandelingen door de Gemeenschap, of, als overgangsregeling, door een Lid-Staat volgens door de Gemeenschap gegeven machtiging en richtlijnen bieden de waarborg dat met alle betrokken belangen rekening wordt gehouden.

De verdragsluitingsbevoegdheid krachtens de handelspolitiek

Ingevolge de artikelen 113, lid 3, en 114 EEG-Verdrag is de Gemeenschap na het einde van de overgangsperiode bij uitsluiting bevoegd om met derde landen te onderhandelen en akkoorden te sluiten op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek.

De maatregelen tot instandhouding van de visstand, welke zijn voorzien in artikel 7, lid 1, sub g en h, NEAFC, zijn van handelspolitieke aard. Zij bepalen immers rechtstreeks het aandeel van de Gemeenschap in de totale produktie en de totale vraag en het totale aanbod op de wereldmarkt van de betrokken vissoorten en beïnvloeden aldus de omvang van het handelsverkeer tussen derde landen en de Gemeenschap. Bovendien bepalen zij het aandeel van de vissersvloten van de Gemeenschap in de totale visserijactiviteiten in het door de NEAFC bestreken zeegebied. Daaraan doet op zichzelf niet af dat de vangstquota ook biologische doelen dienen: het is immers duidelijk dat zij tevens een handelseconomisch karakter hebben, met name voor zover het de verdeling van de globale quota tussen de betrokken staten betreft. Op grond hiervan heeft de Commissie dan ook haar aanbeveling aan de Raad om haar te machtigen over de toetreding van de Gemeenschap tot de NEAFC te onderhandelen, zowel op artikel 43 als op artikel 113 EEG-Verdrag gebaseerd.

Conclusies

Op grond van de voorgaande overwegingen meent de Commissie de tweede

vraag bevestigend te moeten beantwoorden. Dit bevestigende antwoord zou overigens niet beperkt behoeven te worden tot de maatregelen bedoeld in artikel 7, lid 1, sub g en h, NEAFC, maar het geldt voor alle maatregelen voor de instandhouding en rationele exploitatie van de visstand.

Men moet zich evenwel afvragen of dit antwoord voldoende is voor de beslechting van het geschil. Achter de vraag van de verwijzende rechters gaat immers een andere schuil, namelijk of voor de verbindendheid van de betwiste Nederlandse regeling bepalend kan zijn de omstandigheid dat zij is vastgesteld ter uitvoering van de NEAFC.

De Gemeenschap is niet door de NEAFC gebonden, aangezien zij nog niet tot dit verdrag is toegetreden. Op 20 maart 1973 heeft de Commissie tot de Raad twee aanbevelingen gericht, gebaseerd op de artikelen 43 en 113 EEG-Verdrag, om de Commissie te machtigen te onderhandelen over de toetreding van de Gemeenschap tot de NEAFC en vervolgens, in de Visserijcommissie, over de toewijzing van communautaire vangstquota. Tot dusverre heeft de Raad niet op deze aanbevelingen beslist.

Het enige wat tot nu toe voor de betrekkingen met de NEAFC is bereikt, is dat de Gemeenschap de status van waarnemer bij de Visserijcommissie heeft en dat voorts is overeengekomen dat de Commissie en de Lid-Staten, vooraf en ter plaatse, hun beleid bij de onderhandelingen in de Visserijcommissie zouden coördineren ten einde tot een gemeenschappelijk standpunt te komen, en dat de Commissie in beginsel de woordvoerder zou zijn voor de vraagstukken die onder de communautaire bevoegdheid vallen en waarover een gemeenschappelijk standpunt is bereikt. Dit laatste punt is grotendeels een dode letter gebleven, omdat herhaalde malen op punten die volgens de Commissie onder de bevoegdheid der Gemeenschap vallen, ofwel geen gemeenschappelijk standpunt werd bereikt, ofwel het tevoren vastgestelde gemeenschappelijke standpunt tijdens de onderhandelingen weer werd opgegeven.

De NEAFC is na de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag gesloten en behoort dus niet tot de in artikel 234 bedoelde verdragen. Toch hebben de Lid-Staten daarbij niet gehandeld in strijd met artikel 5 EEG-Verdrag. Weliswaar bevat de NEAFC noch een EEG-clausule, noch een bepaling die toetreding van de Gemeenschap mogelijk maakt, maar de overeenkomst kan met een termijn van een jaar worden opgezegd, terwijl bovendien elke deelnemende staat tegen elke bindende aanbeveling van de Visserijcommissie bezwaar kan maken. De Gemeenschap dient de Lid-Staten, onder analogische toepassing van artikel 234, een redelijke termijn te laten om hun verplichtingen uit de NEAFC aan die uit het EEG-Verdrag aan te passen.

Anders ligt het met het feit dat de aan de NEAFC deelnemende Lid-Staten het voorstel van de Visserijcommissie tot invoeging van artikel 7, lid 1, sub g en h, hebben aanvaard. Dit voorstel, aan de opstelling waarvan de betrokken Lid-Staten hebben meegewerkt in dezelfde periode waarin zij in de Raad der Gemeenschap over de invoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid beraadslaagden, werd door die Lid-Staten overeenkomstig hun grondwettelijke procedures aanvaard, ofschoon intussen de verordeningen nrs. 2141 en 2142/70 in werking waren getreden. Het had op de weg der Lid-Staten gelegen zich vóór aanvaarding van dit voorstel ervan te vergewissen of deze wijziging van hun verplichtingen met het Gemeenschapsrecht verenigbaar was en zo niet, mede te werken met de instellingen van de Gemeenschap om een aanvaardbare oplossing te vinden. Een dergelijke oplossing zou, naast toetreding van de Gemeenschap tot de NEAFC, ook moeten voorzien in gemeenschappelijke onderhandelingen over het beheer van de aan de afzonderlijke Lid-Staten toegewezen vangstquota, zoals de Commissie

reeds op 20 maart 1973, dus nog voor de inwerkingtreding op 4 juni 1974 van die wijziging, had aanbevolen (zie hiervoor).

Vanaf 1974 hebben de betrokken Lid-Staten in de Visserijcommissie deelgenomen aan de onderhandelingen over de vaststelling en de verdeling van de vangstquota op grond van deze nieuwe bevoegdheid van genoemde commissie. Bovendien hebben zij de desbetreffende aanbevelingen zonder meer aanvaard en daarbij zelfs niet het voorbehoud gemaakt dat de quota van de deelnemende Lid-Staten van Gemeenschapswege zouden worden beheerd. Daarmee hebben zij hun bevoegdheden overschreden en inbreuk gemaakt op hun communautaire verplichtingen. Zij kunnen derhalve niet met een beroep op de aanbevelingen van de Visserijcommissie voorschriften vaststellen die in strijd zijn met de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Dergelijke voorschriften dienen de rechterlijke instanties van de Lid-Staten als onverbindend te beschouwen en buiten toepassing te laten, en dit ongeacht de volkenrechtelijke geldigheid van de internationale verplichtingen die de Lid-Staten door die voorschriften beoogden na te komen.

Juridisch gezien is de Gemeenschap niet door die verplichtingen gebonden, noch jegens de belanghebbende derde landen, noch jegens de betrokken Lid-Staten.

De Lid-Staten kunnen de rechtmatigheid van hun quoteringsregelingen niet verdedigen met een beroep op de houding van de instellingen van de Gemeenschap. De onwettigheid van de betwiste nationale quoteringsregelingen en de rechten die de particulieren aan die toestand kunnen ontlenen, kunnen niet worden opgeheven door de feitelijke houding of nalatigheid van de instellingen, maar alleen door een wijziging van de nationale dan wel de communautaire voorschriften. De Commissie heeft altijd het hiervóór weergegeven standpunt verdedigd. Het feit dat de Commissie, bij het uitblijven van een beslissing van de Raad over haar voorstellen betreffende de toetreding van de Gemeenschap tot de NEAFC, overeenkomstig de wens van de Raad heeft getracht de standpunten van de Lid-Staten zo veel mogelijk te coördineren, heft in geen enkel opzicht de onbevoegdheid van de Lid-Staten op.

De opvatting van de Commissie werd allerminst door de Raad gesteund. De zeer koele ontvangst van haar voorstellen van 1971 en 1973 heeft de Commissie tot een zekere terughoudendheid genoopt. De rechtspraak van het Hof (de arresten-Van Haaster en Galli, alsmede advies nr. 1/75) hebben de Commissie er evenwel toe gebracht haar standpunt nogmaals duidelijk naar voren te brengen voor het Parlement.

De Raad heeft het standpunt van de Commissie overigens in beginsel aanvaard tijdens zijn zitting van 20 januari 1976 (zie boven, I 1 C c). Door het beginsel van een tijdelijke machtiging door de Gemeenschap te aanvaarden, heeft de Raad het onwettige karakter van uit hoofde van internationale verplichtingen ingevoerde nationale quota toegegeven.

Ten aanzien van de vierde vraag

Van de in deze vraag genoemde bepalingen is artikel 31 na het verstrijken van de overgangsperiode niet meer relevant. Het verbod van artikel 31 om nieuwe kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking in te voeren, is vervangen door het absolute verbod van artikel 30.

Artikel 30 — dat in casu niet in geding is (vgl. hiervóór, bij de eerste en de derde vraag, laatste onderdeel) — en artikel 34 zijn rechtstreeks toepasselijk. Hoewel het Hof zich hierover niet direct heeft uitgesproken, moet de rechtspraak betreffende de rechtstreekse werking van andere bepalingen van het Verdrag worden geacht ook voor genoemde artikelen te gelden.

Slotconclusies

Samenvattend stelt de Commissie voor de vragen van de nationale rechterlijke instanties te beantwoorden als volgt:

De eerste en de derde vraag:

De bepalingen van de verordeningen nrs. 2141 en 2142/70 sluiten het bestaan uit van elke nationale regeling welke ertoe strekt de vangst of de visserijactiviteiten van de vissersvloten der Lid-Staten kwantitatief te beperken.

De tweede vraag:

De Gemeenschap heeft de uitsluitende bevoegdheid onderhandelingen te voeren en overeenkomsten te sluiten over maatregelen tot behoud van de visstand, welke ertoe strekken de vangst of de visserijactiviteiten kwantitatief te beperken.

De vierde vraag:

De artikelen 30, 31 en 34 EEG-Verdrag zijn — respectievelijk vanaf het einde van de overgangsperiode, vanaf uiterlijk het verstrijken van de in artikel 3, tweede alinea, bedoelde termijn voor de kennisgeving, en vanaf het verstrijken van de eerste etappe van de overgangsperiode — rechtstreeks toepasselijk en doen voor het geheel der kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking rechten ontstaan ten behoeve van particulieren, die de nationale rechter dient te handhaven.

Overwegende dat tijdens de mondelinge behandeling op 25 mei 1976 de schriftelijk voorgedragen argumenten nader zijn toegelicht door verdachten in de hoofdgedingen, ten deze vertegenwoordigd door H. H. Kronenberg en W. L. Nouwen, advocaten te Rotterdam; de Nederlandse Regering, ten deze vertegenwoordigd door de heren Bos en Kuypers, de Raad van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door zijn juridisch adviseur G. Peeters, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseurs P. Baumann en R. C. Fischer;

dat de Advocaat-Generaal ter terechtzitting van 22 juni 1976 conclusie heeft genomen;

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Arrondissementsrechtbanken te Zwolle en te Alkmaar, bij vonnis van 24 december 1975 (zaken 3 en 4-76) respectievelijk 2 januari 1976 (zaak 6-76), ingekomen ter griffie van het Hof op 12 en 23 januari 1976, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag enige vragen hebben gesteld betreffende de uitlegging van de artikelen 30, 31, 34 en 38 tot en met 47 van het Verdrag, artikel 102 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden en de aanpassing der Verdragen — na te noemen „Toetredingsakte" — alsmede de verordeningen nrs. 2141/70 en 2142/70 van de Raad van 20 oktober 1970, houdende respectievelijk de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector en een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten (PB nr. L 236, 1970);

2 dat deze vragen zijn gerezen in het kader van strafvervolgingen tegen Nederlandse vissers, die wordt verweten in mei, respectievelijk augustus 1975

bepaalde, in dat jaar door de Nederlandse autoriteiten uitgevaardigde bepalingen tot instandhouding van de tong- en scholbestanden in de Noordoostelijke Atlantische Oceaan te hebben overtreden;

3 Overwegende dat die bepalingen zijn vastgesteld krachtens verplichtingen welke Nederland op zich had genomen in het kader van het Verdrag inzake de visserij in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, ondertekend te Londen op 24 januari 1959 en beogende „de instandhouding van de visvoorraden alsmede de rationele exploitatie van de visserij in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan en in de aangrenzende wateren die ... van gemeenschappelijk belang zijn", bij welk verdrag alle huidige Lid-Staten van de EEG – met uitzondering van Italië en het Groothertogdom Luxemburg – en zeven andere staten zijn aangesloten;

4 Overwegende dat artikel 7, lid 1, sub a tot f, van dit verdrag bepaalt dat de Visserijcommissie voor het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, bij het verdrag ingesteld als gemeenschappelijk orgaan van de verdragsluitende staten, aan deze staten aanbevelingen kan doen voor een reeks maatregelen betrekking hebbende op de doeleinden van het verdrag;

5 dat bij besluit van mei 1970, overeenkomstig de procedure van artikel 7, lid 2, in werking getreden op 4 juni 1974, aan die bepalingen zijn toegevoegd de letters g en h, waarbij de Visserijcommissie werd gemachtigd maatregelen aan te bevelen ter regeling, gedurende enig tijdvak, enerzijds van de grootte van de totale vangst en de omvang van de visserijactiviteiten en anderzijds betreffende de toewijzing van die vangsthoeveelheid en die omvang aan de verdragsluitende staten;

6 dat ingevolge artikel 8 van het verdrag de verdragsluitende staten gehouden zijn uitvoering te geven aan die aanbevelingen, wanneer deze zijn aangenomen met minstens een tweederde meerderheid van de aanwezige en stemmende delegaties, behoudens evenwel de mogelijkheid van elke verdragsluitende staat zich aan die verplichting te onttrekken door binnen een bepaalde termijn bezwaar te maken;

7 dat de Visserijcommissie met toepassing van het bepaalde in artikel 7, sub g en h, een aanbeveling heeft gedaan inzake de tong- en scholvisserij in het zeegebied waarop het verdrag van toepassing is, welke aanbeveling, overeen-

komstig genoemd artikel 8 in november 1974 verbindend geworden, enerzijds totale vangstquota voor 1975 en de verdeling daarvan over de verschillende verdragsluitende staten vaststelde en anderzijds het verbod bevatte om in een kustzone van twaalf mijl de visserij uit te oefenen met vaartuigen van meer dan een bepaald tonnage en vermogen;

8 dat de vissers die in het hoofdgeding terecht staan, worden verdacht van overtreding van de Nederlandse wettelijke voorschriften, vastgesteld ter uitvoering van voormelde aanbeveling en houdende verbod om, gedurende bepaalde tijdvakken,

— meer dan een vastgestelde hoeveelheid tong aan te voeren met vaartuigen voorzien van bepaalde registratienummers;

— de tong- en scholvisserij in bovengenoemde twaalfmijlszone uit te oefenen met vaartuigen van meer dan een bepaald tonnage en vermogen;

9 Overwegende dat de eerste drie vragen van de nationale rechterlijke instanties aan het Hof kunnen worden samengevat als volgt:

— is, op internationaal vlak, de Gemeenschap bij uitsluiting bevoegd verbintenissen als hiervoor omschreven, aan te gaan;

— zijn, op communautair vlak, nationale maatregelen als die welke door Nederland zijn vastgesteld — na te noemen „vangstquotaregelingen" —, verenigbaar met het Gemeenschapsrecht, gelet op de verdeling van bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten, het verbod om de doelstellingen of de werking van de gemeenschappelijke visserijregeling in gevaar te brengen, en ten slotte het verbod, in het handelsverkeer tussen de Lid-Staten, van maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve beperking;

10 dat in de vierde plaats wordt gevraagd of de artikelen 30, 31 en 34 van het Verdrag, waarin laatstbedoeld verbod is vervat, in de Lid-Staten rechtstreekse werking hebben;

11 dat deze vragen in de hier aangegeven volgorde moeten worden behandeld;

I – De externe bevoegdheden van de Gemeenschap en de Lid-Staten

12 Overwegende dat de tweede vraag van de nationale rechterlijke instanties betrekking heeft op de „verdragsluitingsbevoegdheid";

13 dat evenwel valt op te merken dat de litigieuze nationale maatregelen zijn vastgesteld ter nakoming van verplichtingen welke voortvloeien uit een verbindende aanbeveling van de Visserijcommissie, dus uit een handeling van een internationaal orgaan;

14 dat de onderhavige vraag mitsdien aldus moet worden verstaan, dat zij betrekking heeft op de bevoegdheid van de Gemeenschap en de Lid-Staten om, ter zake van vangstquotaregelingen, medewerking te verlenen aan het uitwerken van besluiten van zodanig orgaan en in dat kader internationale verbintenissen op zich te nemen;

15 1. Overwegende dat, met het oog op het aan de nationale rechterlijke instanties te geven antwoord, vooreerst moet worden onderzocht of de Gemeenschap bevoegd is zodanige internationale verbintenissen aan te gaan;

16 Overwegende dat bij ontbreken van bijzondere verdragsbepalingen betreffende een bevoegdheid van de Gemeenschap om internationale verbintenissen tot instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee aan te gaan, aansluiting moet worden gezocht bij het algemene stelsel van het Gemeenschapsrecht inzake de externe betrekkingen van de Gemeenschap;

17 dat artikel 210 bepaalt dat de Gemeenschap rechtspersoonlijkheid bezit;

18 dat deze bepaling, als eerste van het aan de „algemene en slotbepalingen" gewijde zesde deel van het Verdrag, beduidt dat de Gemeenschap in de buitenlandse betrekkingen internationale verbintenissen vermag aan te gaan op het gehele terrein van de doelstellingen als omschreven in het eerste deel van het Verdrag, waarvan het zesde deel het verlengsel vormt;

19 dat, ten einde in een bepaald geval de bevoegdheid van de Gemeenschap tot het aangaan van internationale verbintenissen vast te stellen, acht dient te

worden geslagen op het systeem van het Gemeenschapsrecht evenals op de materiële verdragsbepalingen;

20 dat zodanige bevoegdheid niet alleen voortvloeit uit een uitdrukkelijke toekenning in het Verdrag, maar — stilzwijgend — ook kan voortkomen uit andere bepalingen van het Verdrag en de Toetredingsakte, alsmede uit handelingen, door de instellingen der Gemeenschap in het kader van die bepalingen verricht;

21 Overwegende dat in artikel 3, sub d, het tot stand brengen van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van de landbouw afzonderlijk is vermeld onder de doelstellingen van de Gemeenschap;

22 dat ingevolge artikel 38, lid 3, juncto bijlage II bij het Verdrag visserijprodukten onder de bepalingen van de artikelen 39 tot en met 46 betreffende de landbouw vallen;

23 dat artikel 39 als doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid onder meer de rationele ontwikkeling van de produktie en het veilig stellen van de voorziening noemt;

24 dat volgens het bepaalde bij de eerste drie leden van artikel 40 de Gemeenschap uiterlijk aan het einde van de overgangsperiode een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten tot stand moet brengen, die alle maatregelen kan medebrengen welke noodzakelijk zijn om de in artikel 39 omschreven doelstellingen te bereiken;

25 dat artikel 43, lid 2, de Raad de bevoegdheid verleent, en de verplichting oplegt, te dien einde verordeningen of richtlijnen vast te stellen en beschikkingen te geven;

26 dat de Raad, onder meer krachtens artikel 43 van het Verdrag, de bovengenoemde verordeningen nrs. 2141/70 en 2142/70 heeft vastgesteld;

27 dat blijkens artikel 1 van verordening nr. 2141/70 het bij deze verordening tot stand gebrachte gemeenschappelijke structuurbeleid onder meer beoogt „te

bevorderen ... dat de biologische rijkdommen van de zee en van de binnenwateren rationeel wordt geëxploiteerd";

28 dat in overeenstemming met de vierde overweging der verordening, volgens welke „het mogelijk dient te zijn communautaire maatregelen te nemen voor de instandhouding van de visstand in de betrokken wateren" – een belang waarvan ook de voorlaatste overweging van verordening nr. 2142/70 gewaagt –, de Raad de „voor de instandhouding ... noodzakelijke maatregelen (kan) vaststellen" ingeval „de uitoefening van de visserij in het in artikel 2 bedoelde gedeelte der zee" – dat wil zeggen het gedeelte dat onder de soevereiniteit of jurisdictie van de Lid-Staten valt – „bepaalde visgronden aan de risico's van overbevissing blootstelt";

29 Overwegende ten slotte dat artikel 102 van de Toetredingsakte bepaalt dat uiterlijk vanaf het zesde jaar na de toetreding de Raad „de voorwaarden vaststelt 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";

30 Overwegende dat uit het geheel dezer bepalingen volgt 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;

31 dat er daarbij op dient gewezen dat, ofschoon artikel 5 van verordening nr. 2141/70 slechts gelding heeft voor een geografisch beperkte visserijzone, evenwel uit artikel 102 van de Toetredingsakte, artikel 1 van genoemde verordening en voorts uit de aard der zaak zelf volgt dat, voor zover de staten krachtens het volkenrecht een overeenkomstige bevoegdheid bezitten, de verordende bevoegdheid *ratione materiae* van de Gemeenschap zich ook uitstrekt tot de visserij in volle zee;

32 dat de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee slechts op zowel doeltreffende als billijke wijze kan worden verzekerd door middel van een regeling waaraan alle belanghebbende staten, met inbegrip van de derde landen, deelnemen;

33 dat aldus reeds de op het Gemeenschapsrecht berustende interne verplichtingen en bevoegdheden van de communautaire instellingen als uitvloeisel hebben, dat de Gemeenschap bevoegd is internationale verbintenissen tot instandhouding van de visstand aan te gaan;

34 Overwegende dat, waar thans vaststaat dat de Gemeenschap ter zake bevoegd is, nog dient te worden onderzocht of haar instellingen de taken en verplichtingen, voortvloeiende uit het Visserijverdrag en de in het kader daarvan genomen besluiten, daadwerkelijk op zich hebben genomen;

35 dat enerzijds moet worden vastgesteld dat daaromtrent niets is besloten in het kader van het Visserijverdrag zelf, hetwelk tot stand is gekomen op een tijdstip waarop de Gemeenschap nog geen regeling voor de sector van de zeevisserij had vastgesteld;

36 dat een eventuele aanpassing van de in dat verdrag vastgelegde besluitvormingsprocedure, onverminderd het initiatief van de Gemeenschap en haar Lid-Staten, zaak is van onderhandelingen met de overige verdragsluitende partijen;

37 dat anderzijds de binnen de Gemeenschap geldende wettelijke voorschriften de communautaire instellingen slechts de mogelijkheid bieden tot het nemen van maatregelen van dezelfde aard als de betrokken Lid-Staten ingevolge het Visserijverdrag gehouden zijn vast te stellen — en metterdaad hebben vastgesteld —, doch de instellingen tot nu toe van die mogelijkheid geen gebruik hebben gemaakt;

38 dat deze situatie de aanleiding is geweest voor artikel 102 van de Toetredingsakte, dat een globale oplossing beoogt van het probleem van de bescherming van de visbanken en het behoud van de biologische rijkdommen van de zee, met medewerking van de nieuwe Lid-Staten, die door hun geografische ligging groot belang hebben bij de visserij;

39 dat mitsdien de gestelde vragen aldus moeten worden beantwoord dat, aangezien de Gemeenschap haar opdracht ter zake nog niet volledig heeft vervuld, de Lid-Staten op het moment waarop de ter beoordeling van de nationale rechterlijke instanties staande feiten zich voordeden, bevoegd waren in het

kader van het Verdrag inzake de visserij in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan verbintenissen aan te gaan tot instandhouding van de natuurlijke rijkdommen van de zee, en bijgevolg gerechtigd waren de nakoming daarvan in het gebied onder hun jurisdictie te verzekeren;

40 Overwegende evenwel dat het dienstig is te preciseren, enerzijds, dat deze bevoegdheid der Lid-Staten slechts van transitoire aard is en, anderzijds, dat de betrokken Lid-Staten bij hun onderhandelingen in het kader van het Visserijverdrag en van andere soortgelijke overeenkomsten voortaan door hun Gemeenschapsverplichtingen zijn gebonden;

41 Overwegende ten aanzien van de transitoire aard van bovenbedoelde bevoegdheid, dat uit het vorenoverwogene volgt dat deze „uiterlijk vanaf het zesde jaar na de toetreding" zal ophouden te bestaan, aangezien de Raad overeenkomstig zijn verplichting ex artikel 102 van de Toetredingsakte, dan maatregelen tot behoud van de biologische rijkdommen van de zee moet hebben vastgesteld;

42 Overwegende ten aanzien van de verplichtingen die voortaan op de betrokken Lid-Staten rusten, dat er vooreerst op dient gewezen dat naar luid van artikel 5 EEG-Verdrag de Lid-Staten „alle algemene of bijzondere maatregelen treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren" en „de vervulling van haar taak vergemakkelijken";

43 dat volgens artikel 116 van het Verdrag „voor alle vraagstukken die van bijzonder belang zijn voor de gemeenschappelijke markt, de Lid-Staten in het kader van de internationale organisaties die een economisch karakter dragen, na het einde van de overgangsperiode nog slechts gezamenlijk optreden", waarbij de Commissie gehouden is daartoe aan de Raad voorstellen te doen en de Raad verplicht is over die voorstellen te beslissen;

44 dat blijkens al deze elementen de Lid-Staten die partij zijn bij het Visserijverdrag en bij andere soortgelijke overeenkomsten, voortaan niet slechts gehouden zijn geen enkele verbintenis onder die overeenkomsten aan te gaan die de Gemeenschap bij de uitvoering van de haar in artikel 102 Toetredingsakte opgedragen taak kan hinderen, doch ook om in het kader van de Visserijcommissie gezamenlijk op te treden;

45 dat voorts duidelijk is dat, zodra de Gemeenschapsinstellingen de procedure tot tenuitvoerlegging van de bepalingen van artikel 102 hebben geopend en uiterlijk bij het einde van de daarin genoemde termijn, deze instellingen en de Lid-Staten verplicht zijn alle beschikbare juridische en politieke middelen aan te wenden teneinde de aansluiting van de Gemeenschap bij het Visserijverdrag en bij andere soortgelijke overeenkomsten te verzekeren;

II — De interne bevoegdheid van de Lid-Staten tot het vaststellen van vangstquota;

46 Overwegende ten aanzien van de vraag of maatregelen als door Nederland zijn vastgesteld, onverenigbaar zijn met de Gemeenschapsnorm, dat enerzijds moet worden onderzocht of zij de doelstellingen of de werking van het stelsel van de verordeningen nrs. 2141/70 en 2142/70 in gevaar brengen, en anderzijds, of zij een maatregel vormen van gelijke werking als een kwantitatieve beperking van het intracommunautaire handelsverkeer;

47 1. Overwegende ten aanzien van het eerste van deze vraagpunten, dat er vooreerst op dient gewezen dat genoemde verordeningen evenals artikel 102 van de Toetredingsakte de vaststelling van gelijksoortige maatregelen mogelijk maken;

48 dat, vervolgens, de Raad bij verordening nr. 811/76, vastgesteld na de datum van de onderhavige verwijzingen, de Lid-Staten uitdrukkelijk heeft gemachtigd „de vangsten van hun visserijvloten te beperken", zonder evenwel een wijziging van de voorschriften van de verordeningen nrs. 2141/70 en 2142/70 betreffende het structuurbeleid en de marktordening noodzakelijk te achten;

49 dat zodoende maatregelen ter beperking van de visvangst alsmede de mogelijkheid zodanige maatregelen vast te stellen, een integrerend deel vormen van het algemene stelsel van genoemde verordeningen;

50 dat weliswaar die maatregelen inderdaad gevolgen kunnen hebben voor de werking van andere onderdelen van dat stelsel, met name van de prijsregeling, doch dat waar die gevolgen van het begin af door de communautaire regeling zijn aanvaard, men ze niet op één lijn kan stellen met de met het Gemeenschapsrecht strijdige uitwerking van nationale maatregelen die niet met het doel van een Gemeenschapsregeling zijn overeen te brengen;

51 dat niettemin het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening voor de Lid-Staten de verplichting medebrengt te zorgen voor een zodanige toepassing van de vangstbeperking, dat de gevolgen ervan voor de werking van de marktordening tot een minimum worden beperkt;

52 dat derhalve aan de nationale rechterlijke instanties moet worden geantwoord, dat een Lid-Staat die met het oog op de instandhouding van de rijkdommen van de zee maatregelen ter beperking van de visserij vaststelt, de doelstellingen of de werking van het stelsel der verordeningen nrs. 2141/70 en 2142/70 niet in gevaar brengt;

53 2. Overwegende ten slotte ten aanzien van de vraag of maatregelen als door Nederland zijn vastgesteld, verboden zijn als maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, dat verordening nr. 2142/70 niet uitdrukkelijk zodanig verbod met betrekking tot het intracommunautaire handelsverkeer bevat;

54 dat evenwel blijkens het geheel der bepalingen van de artikelen 38 tot en met 46 en 8, lid 7, van het Verdrag, zodanig verbod uiterlijk sedert het einde van de overgangsperiode rechtens uit het Verdrag voortvloeit, zoals trouwens in de twintigste overweging van verordening nr. 2142/70 is benadrukt;

55 Overwegende dat een nationale regeling als hier in geding enerzijds en het verbod van de artikelen 30 en volgende van het Verdrag anderzijds op verschillende stadia van de economische kringloop betrekking hebben, te weten respectievelijk de produktie en het in de handel brengen;

56 dat het antwoord op de vraag of een maatregel ter beperking van de landbouwproduktie het handelsverkeer tussen de Lid-Staten belemmert, afhangt van het gehele stelsel dat door de communautaire basisregeling in de betrokken sector is tot stand gebracht, en van de doelstellingen van deze regeling;

57 dat daarbij eveneens de aard en de „produktie"-voorwaarden van het betrokken produkt — in casu vis — in aanmerking moeten worden genomen;

58 dat maatregelen waarmee via vangstquotaregelingen en inkrimping van de visserijactiviteit de instandhouding van de visstand wordt nagestreefd, juist moeten voorkomen dat deze „produktie", ofschoon op korte termijn aan

banden gelegd, een teruggang gaat vertonen die de voorziening van de consumenten ernstig zou bedreigen;

59 dat mitsdien de omstandigheid dat zodanige maatregelen voor het moment een vermindering bewerkstelligen van de hoeveelheden die tussen de betrokken Lid-Staten kunnen worden verhandeld, niet ertoe mag leiden ze tot de door het Verdrag verboden maatregelen te rekenen, waar immers doorslaggevend is dat die maatregelen op lange termijn noodzakelijk zijn om een optimale en bestendige opbrengst van de visserij te verzekeren;

60 Overwegende dat derhalve aan de Arrondissementsrechtbanken te Zwolle en Alkmaar moet worden geantwoord dat nationale maatregelen waarbij met het oog op instandhouding van de visstand de uitoefening van de visserij wordt beperkt, geen bij artikel 30 en volgende EEG-Verdrag verboden maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve beperking van het intracommunautaire handelsverkeer zijn;

61 Overwegende dat de vierde vraag zonder voorwerp is geraakt;

Ten aanzien van de kosten

62 Overwegende dat de kosten, door de Britse, Deense, Italiaanse en Nederlandse Regering alsmede door de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;

63 dat de procedure ten aanzien van partijen in de hoofdgedingen als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instanties over de kosten hebben te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Arrondissementsrechtbanken te Zwolle en Alkmaar bij vonnissen van 24 december 1975 en 2 januari 1976 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **Op het moment waarop de ter beoordeling van de nationale rechterlijke instanties staande feiten zich voordeden, waren de**

Lid-Staten bevoegd in het kader van het Verdrag inzake de visserij in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan verbintenissen aan te gaan tot instandhouding van de natuurlijke rijkdommen van de zee, en bijgevolg gerechtigd de nakoming daarvan in het gebied onder hun jurisdictie te verzekeren.

2. **Een Lid-Staat die met het oog op de instandhouding van de rijkdommen van de zee maatregelen ter beperking van de visserij vaststelt, brengt de doelstellingen of de werking van het stelsel der verordeningen nrs. 2141/70 en 2142/70 niet in gevaar.**

3. **Zodanige maatregelen zijn geen bij artikel 30 en volgende EEG-Verdrag verboden maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve beperking van het intracommunautaire handelsverkeer.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Capotorti

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op veertien juli negentienhonderdzesenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. TRABUCCHI VAN 22 JUNI 1976 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De prejudiciële vragen die in deze zaken aan het Hof zijn voorgelegd, moeten de beide Nederlandse rechterlijke instanties gegevens verschaffen ter beslissing van de vraag of de Nederlandse voorschriften ter uitvoering van de aanbevelingen van november 1974 van de Visserijcommissie, ingesteld krachtens het Verdrag inzake de Visserij in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan („NEAFC"), verenigbaar zijn met

1 – Vertaald uit het Italiaans.