dende regels ten aanzien van de verhandeling vast te stellen. De Lid-Staten mogen die regels verbindend verklaren voor niet-aangeslotenen, maar zijn niet meer bevoegd, de op hun grondgebied gevestigde vissers voorschriften inzake de bereiding of de verwerking van visserijprodukten op te leggen. Die verordening, met name artikel 5, lid 1, tweede alinea, verzet zich derhalve tegen een regeling van een tot de bedrijfsorganisatie van een Lid-Staat behorend, met een publiekrechtelijke opdracht belast orgaan, die bepaalt dat de gevangen haring verplicht aan boord moet worden gezouten en gekaakt dan wel worden diepgevroren.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI van 2 juli 1985 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In het kader van een geding tussen Rederij L. De Boer en Zn. BV te Urk (hierna: de Rederij) en het Produktschap voor Vis en Visprodukten te 's-Gravenhage (hierna: het Produktschap) vraagt het College van Beroep voor het Bedrijfsleven om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van verordening nr. 3796/81 van de Raad van 29 december 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten (PB 1981, L 379, blz. 1), en van verordening nr. 170/83 van de Raad van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (PB 1983, L 24, blz. 1). Daarbij gaat het in wezen om de vraag, of een nationale regeling als die welke in Nederland voor de haringvangst is getroffen, verenigbaar is met het gemeenschapsrecht.

Bij de haringvangst wordt zowel op jonge als volwassen haring gevist. De visserij op jonge haring („maatjesharing") is alleen toegestaan in de maanden juni en juli en uitsluitend in het noordelijke en centrale deel van de Noordzee. Omdat maatjesharing vetter en daarom malser is dan volwassen haring, die in de regel op een later tijdstip op dezelfde plaats wordt gevangen, wordt zij als de beste soort beschouwd. Zij wordt de consument rauw, gekaakt en lichtgezouten aangeboden. Andere haring krijgt andere behandelingen: rauw en sterk gezouten wordt zij aangeduid als „gesteurde" haring.

2. De feiten van het bodemgeschil kunnen worden samengevat als volgt. In juni 1983 deed de Rederij overvloedige vangsten (maatjesharing en volwassen haring) voor de Schotse kust. De in Nederland geldende regeling verbood laatstgenoemde haring aan

* Vertaald uit het Italiaans.

wal te brengen; zij werd echter toch als „gesteurde" haring aangevoerd. Daarop trok het Produktschap de visvergunning van de Rederij voor 1983 in. Op 7 juli 1983 kwam de Rederij bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven in beroep tegen dit intrekkingsbesluit. Zij betoogde dat de regeling waarop het besluit was gebaseerd, in strijd was met het gemeenschapsrecht en verzocht daarom bij wijze van voorlopige voorziening het besluit te schorsen. De voorzitter van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven beschikte bij uitspraak van 11 juli 1983 afwijzend op dit verzoek. Hij schorste echter bij uitspraak van 7 augustus 1984 de behandeling van de zaak en verzocht krachtens artikel 177 het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Verzet het gemeenschapsrecht in zijn huidige stand zich tegen een nationale beheersregeling inzake een (beperkt) quotum als het onderhavige als neergelegd in het Besluit, nu deze regeling ten gevolge heeft dat het in het verkeer brengen van haring — gevangen in de sectoren van de Noordzee waarop het quotum betrekking heeft — in een bepaalde verwerkingsvorm, namelijk niet gekaakt en sterk gezouten, wordt belet, ook al voldoet deze (gesteurde) haring op zichzelf aan de vigerende nationale en communautaire voorschriften ?"

3. Voor een goed begrip van het geschil is het nodig in te gaan op de beginselen van de Nederlandse regeling. Deze is volgens de Rederij in strijd met het gemeenschapsrecht en daarom niet op haar van toepassing.

Vooraf zij echter opgemerkt, dat artikel 1 van verordening nr. 1353/83 van de Raad van 26 mei 1983 (PB 1983, L 139, blz. 54) na een lang verbod de haringvangst in het centrale en noordelijke gedeelte van de Noordzee (ICES-sectoren IVa en IVb) vanaf 1 juni 1983 weer toestond, met dien verstande dat voor Nederlandse vissers naar oud gebruik het begin van de visvangst werd vervroegd tot 28 mei 1983 (Vlaggetjesdag). Volgens artikel 3 wordt de gevangen hoeveelheid afgeboekt op het quotum voor iedere Lid-Staat dat zal worden vastgesteld in de verordening inzake de vaststelling van de totaal toegestane vangsten in de visserijzone. Aansluitend bij een beginsel dat teruggaat tot 1970, verleent artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 de Lid-Staten de bevoegdheid om, in overeenstemming met de geldende communautaire bepalingen, de voorschriften vast te stellen voor het gebruik van de hun toegewezen quota.

Deze bevoegdheid heeft in Nederland geleid tot een tamelijk ingewikkelde regeling. Uitgangspunt is de „Verordening Vangstregeling Haring 1982" (Vb. Bo. 1982, afl. 4, nr. VV, blz. 3). Daarin wordt bepaald, dat de verdeling van het nationale quotum (3 000 ton in 1983) wordt vastgesteld door de minister van Landbouw en Visserij en dat de voorzitter van het Produktschap nadere regelen stelt ter uitvoering van de besluiten van de minister. Krachtens deze bevoegdheid heeft de voorzitter het „Besluit regeling maatjesharingvisserij Noordzee 1983" (Vb. Bo. 1983, 22-25, nr. VV, blz. 17) vastgesteld.

Dit besluit is in werking getreden op 28 mei 1983 en bepaalt in artikel 2, dat het uitoefenen van de haringvisserij alleen is toegestaan met een vaartuig waarvan de reder of exploitant in het bezit is van een geldige vergunning, te weten het document haringvangst 1983. Dit document wordt verstrekt onder verschillende voorwaarden, onder meer dat de haring aan boord van het vaartuig wordt gekaakt en gezouten (hetgeen, zoals gezegd, de behandeling is die op

maatjesharing wordt toegepast), en kan door de voorzitter van het Produktschap worden ingetrokken indien de bepalingen van de basisverordening of het ter uitvoering daarvan vastgestelde Besluit (artikelen 5 en 6) niet zijn nageleefd. Uit artikel 7 juncto artikel 10 blijkt voorts, dat het verboden is haring aan te voeren en in de handel te brengen die a) in de periode van 28 mei tot 17 juli 1983 is gevangen en b) niet is gekaakt en gezouten.

Het is duidelijk dat deze regeling beoogt te bereiken dat het nationale quotum niet wordt gebruikt voor de vangst van weinig winstgevende, gewone haring, doch voor de vangst van „maatjesharing", die veel meer winst oplevert en die reeds vóór genoemd communautair verbod in de maanden juni en juli in grote hoeveelheden werd aangevoerd voor verkoop aan de plaatselijke consumenten.

4. Tot zover de Nederlandse regeling. Van de gemeenschapsregelingen moeten vooral worden genoemd verordening nr. 170/83 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, en verordening nr. 3796/81 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten.

Eerstgenoemde verordening voorziet, met het oog op de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee, in een beperking van de visserijactiviteiten, met name door vangstbeperking (artikel 2, lid 2, sub d). Wanneer de wetgever besluit een soort of een groep soorten te beschermen, wordt elk jaar overgegaan tot de vaststelling van het totale quotum dat mag worden gevangen (total allowable catch: TAC). Op basis daarvan wordt het gedeelte berekend dat beschikbaar is voor de Gemeenschap en dat vervolgens zodanig onder de Lid-Staten wordt verdeeld, dat elke Lid-Staat een „relatieve stabiliteit" wordt gewaarborgd in de visserijactiviteiten met betrekking tot elk van de betrokken soorten. Zoals gezegd, machtigt artikel 5, lid 2, de Lid-Staten om, „in overeenstemming met de geldende communautaire bepalingen, de voorschriften vast te stellen voor het gebruik van de hun toegewezen quota".

De bij verordening nr. 3796/81 ingestelde marktordening omvat een prijsregeling en een regeling van het handelsverkeer alsmede gemeenschappelijke regels ter zake van de mededinging. In dit verband zijn belangrijke taken toegewezen aan de producentenorganisaties, met name bij de toepassing van de interventiemaatregelen, de vaststelling en tenuitvoerlegging van vangstprogramma's, de concentratie van het aanbod van de verschillende produkten en de kwantitatieve aanpassing van het aanbod aan de eisen van de markt. De producentenorganisaties worden hoofdzakelijk geregeld in verordening nr. 105/76 van de Raad van 19 januari 1976 (PB 1976, L 20, blz. 39) en in verordening nr. 2062/80 van de Commissie van 31 juli 1980 (PB 1980, L 200, blz. 82). De voor deze zaak belangrijkste bepaling is echter artikel 7 van verordening nr. 3796/81. Volgens dit artikel kan de betrokken Lid-Staat, in geval een producentenorganisatie „representatief wordt geacht voor de produktie en de afzet in een kustgedeelte of in een of meer in dat kustgedeelte gelegen aanvoerplaatsen, ... voor degenen die niet bij die organisatie zijn aangesloten", de vastgestelde regels „verbindend verklaren".

5. Dan kom ik thans tot de gestelde vraag. Zoals gezegd, strekt zij ertoe vast te stellen, of een regeling als de Nederlandse, waarin enerzijds het nationale quotum is gereserveerd voor vissers die zijn uitgerust voor de bewerking van maatjesharing, en anderzijds op straffe van verlies van de vergunning de aanvoer van andere soorten haring wordt verboden, verenigbaar is met bovengenoemde gemeenschapsbepalingen. De belangrijkste daarvan is stellig artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83. Kan dus wor-

den gezegd, dat de Nederlandse maatregel neerkomt op een „beheersregeling inzake een quotum"? En, zo ja, kan zij dan in overeenstemming worden geacht met „de geldende communautaire bepalingen"?

De Nederlandse regering alsook de Franse regering, die ter terechtzitting opmerkingen heeft gemaakt, zijn uiteraard van mening, dat dit inderdaad het geval is. De Nederlandse regering geeft te bedenken, dat de haringvangst zes jaar lang verboden was en dat na de opheffing van het verbod de oude gebruiken rond de vangst en de consumptie van maatjesharing, waarnaar in de vierde overweging van verordening nr. 1353/80 wordt verwezen, in ere moesten worden hersteld. De met het oog daarop ingestelde litigieuze regeling is dus een „beheersregeling". Anderzijds kan niet worden gezegd dat de daarin gestelde voorwaarden voor toewijzing van een gedeelte van het quotum in strijd zijn met het gemeenschapsrecht. Verordening nr. 171/83 van de Raad van 25 januari 1983 (PB 1983, L 24, blz. 14) machtigt de Lid-Staten immers, met het oog op een optimaal gebruik van het toegewezen quotum strengere maatregelen te nemen dan de gemeenschapsregeling. Daar komt bij dat de haringvangst in verschillende gebieden in 1983 door de Nederlandse regering niet aan beperkingen was onderworpen, zodat niet kan worden gezegd dat deze maatregelen nodeloos restrictief of discriminatoir zijn.

Mijns inziens is het eerste gedeelte van dit betoog juist. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, staat buiten kijf dat het Nederland vrij stond om alleen aan maatjesharingvissers quota toe te kennen. Ten slotte zijn het de gemeenschapsbepalingen inzake de instandhouding van de visbestanden, die de vangstbeperking voorschrijven en de Lid-Staten de bevoegdheid verlenen om uitvoeringsbepalingen vast te stellen. Verder wil de Nederlandse traditie, dat de maatjesharing in de maanden juni en juli wordt aangevoerd en ter plaatse wordt geconsumeerd; ook is het juist dat het gemeenschapsrecht dit gebruik erkent en daarmee ook de wettigheid van de regels die ten doel hebben het gebruik te doen herleven.

Anders staat het met het verbod om andere soorten haring aan te voeren en in de handel te brengen. Ook deze maatregel kan in wezen worden beschouwd als een toepassing van de regeling voor de instandhouding van het visbestand en met name van de regeling tot vaststelling van zones waar „de visserij is verboden of is beperkt tot bepaalde periodes, vaar- en vistuigen of gebruiksdoeleinden" (artikel 2, lid 2, sub a, van verordening nr. 170/83). Bepalingen van dien aard moeten echter aan de Commissie worden medegedeeld volgens de procedure van de artikelen 19 en 20 van verordening nr. 171/83 en dit is blijkbaar met de onderhavige bepalingen niet geschied. In welk verband moeten zij dan worden geplaatst ? Evenals de Commissie en de rederij ben ik van mening, dat zij, waar zij hoofdzakelijk ten doel hebben het aanbod van haringen te regelen, liggen op het terrein van de ordening der markten in de sector visserijprodukten. Ik wil ze daarom in het licht van die regeling onderzoeken.

De inhoud van die regeling is reeds ter sprake gekomen. Nogmaals zij gewezen op het belang van de bepalingen die ten doel hebben het aanbod aan te passen aan de eisen van de markt (de zogenoemde „gemeenschappelijke handelsnormen"), in het bijzonder van de bepalingen inzake de op initiatief van de producenten opgerichte producentenorganisaties ten einde te komen tot een rationele beoefening van de visserij en een verbetering van de verkoopvoorwaarden. Zoals wij zagen, hebben die organisaties belangrijke bevoegdheden. Arti-

kel 13, lid 1, sub d, van verordening nr. 3796/81 machtigt hen zelfs de verkoop van bepaalde categorieën produkten te verbieden; voorts kunnen de Lid-Staten krachtens artikel 7 besluiten, aan de bepaling tot instelling van dit verbod rechtsgevolgen *erga omnes* te verbinden.

De litigieuze maatregel verbiedt het in de handel brengen van gewone haring. Moet op grond van de twee laatstgenoemde bepalingen de rechtmatigheid van die maatregel worden aangenomen ? Zoals ik bij voorbaat al heb gezegd, kan het antwoord op deze vraag niet bevestigend luiden. De maatregel zou wettig zijn indien hij was genomen door een organisatie die representatief is voor de producenten, bijvoorbeeld de Coöperatieve Producentenorganisatie van de Visserij (PB 1979, C 109). Het Produktschap is echter geen vereniging; het is veeleer een van overheidswege opgericht orgaan, zoals blijkt uit het publiekrechtelijke karakter dat er algemeen aan wordt toegekend (zie het antwoord van de Nederlandse regering op een desbetreffende vraag van het Hof).

6. Wie de rechtmatigheid van de onderhavige bepaling verdedigt, kan haar na deze conclusie nog slechts beschouwen als een „kwaliteitsvoorschrift". De Nederlandse regering beroept zich hiertoe op 's Hofs arresten van 7 februari 1984 (zaak 237/82, Jongeneel Kaas, Jurispr. 1984, blz. 483) en 28 maart 1984 (gevoegde zaken 47 en 48/83, Pluimveeslachterij, Jurispr. 1984). Ik meen echter dat haar argumenten niet overtuigend zijn.

In het arrest Jongeneel Kaas overwoog het Hof, dat „bij gebreke van communautaire voorschriften, een Lid-Staat ter bevordering van de afzet van kaas en kaasprodukten eenzijdig een regeling mag vaststellen inzake de kwaliteit van de op zijn grondgebied geproduceerde kaas, met verbod om andere dan de limitatief opgesomde kaassoorten te bereiden". U zult zich wellicht herinneren, dat dit oordeel afweek van mijn conclusie; ik geef echter toe, dat het door u wettig geachte verbod deel uitmaakte van een omvangrijke regeling inzake kwaliteitsbescherming en ik voeg hieraan toe, dat er in het onderhavige geval in het geheel geen sprake is van een dergelijke regeling. Het is namelijk volkomen rechtmatig om gewone haring op de markt te brengen, mits die elders is gevangen dan in het noordelijke of centrale gedeelte van de Noordzee. Bovendien gaat de marktordening in de sector melk en zuivelprodukten veel minder ver dan die in de visserijsector; met name ontbreken bepalingen die aan groepen producenten de bovengenoemde bevoegdheden toekennen.

Het arrest Pluimveeslachterij vertoont nog minder overeenkomst met het onderhavige geval. De daarin wettig verklaarde kwaliteitsvoorschriften waren „open" normen; anders dan in het onderhavige geval werden namelijk geen op zichzelf goede produkten van de markt geweerd.

7. Om al deze redenen wil ik u voorstellen de bij beschikking van 7 augustus 1984 door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven in de zaak Rederij De Boer en Zn. BV tegen Produktschap voor Vis en Visprodukten gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

Een nationale regeling inzake het beheer van een visserijquotum, die de afzet belet van haring (gevangen in de gebieden van de Noordzee waarop genoemd quotum betrekking heeft) in de staat waarin zij zich bevindt of in bepaalde vormen verwerkt, wanneer die verwerking naar gemeenschapsrecht geoorloofd is, kan niet worden beschouwd als een „beheersregeling" inzake een quotum in de zin van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 en is onverenigbaar met de bij verordening nr. 3796/81 ingestelde ordening der markten in de sector visserijprodukten.