CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. TESAURO

van 10 mei 1995 *

1. De in deze zaak aan het Hof gestelde prejudiciële vragen hebben betrekking op de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de Sea Fish Licensing (Time at Sea) (Principles) Order 1993 [1] (hierna: de „Order") die het aantal dagen regelt dat Britse vissersvaartuigen met een lengte van meer dan 10 meter per jaar op zee mogen doorbrengen. Blijkens de verwijzingsbeschikking is het aantal dagen dat dergelijke vaartuigen van 1 januari 1993 tot en met 31 december 1996 per jaar op zee mogen doorbrengen, beperkt tot het aantal dagen dat in 1991 op zee is doorgebracht.

Verzoekers in het hoofdgeding, die nagenoeg alle Britse ondernemingen in de zeevisserijsector vertegenwoordigen (hierna: „verzoekers"), kwamen voor de High Court of Justice tegen de Order op, op grond dat zij onverenigbaar zou zijn met verschillende bepalingen van gemeenschapsrecht. Zij stellen met name, dat de Order indruist tegen beschikking 92/593/EEG van de Commissie van 21 december 1992 [2] (hierna: de „beschikking"), de verordeningen tot instelling van het gemeenschappelijk visserijbeleid [3], de artikelen 6, 34, 39 en 40, lid 3, EG-Verdrag en bepaalde algemene beginselen van gemeenschapsrecht. [4]

De communautaire en de nationale regeling

2. Het lijkt mij nuttig een kort overzicht te geven van de nationale en de communautaire regeling in de context waarvan de vragen zijn gerezen, en van de bijzondere doelstellingen die de overvloedige gemeenschapswetgeving in de visserijsector nastreeft.

De belangrijkste doelstelling van het gemeenschappelijk beleid op het gebied van de visserij is de bescherming en de ontwikkeling van de talrijke daarmee verband houdende economische activiteiten. Bij de verwezenlijking van deze doelstelling moet

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — Opgesteld op 4 mei 1993 en bij het Parlement ingediend op 5 mei 1993.

2 — Beschikking 92/593/EEG van de Commissie van 21 december 1992 betreffende het meerjarig oriëntatieprogramma voor de vissersvloot van het Verenigd Koninkrijk voor de periode 1993-1996, overeenkomstig verordening (EEG) nr. 4028/86 van de Raad (PB 1992, L 401, blz. 33).

3 — Verordening (EEG) nr. 3759/92 van de Raad van 17 december 1992 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten en produkten van de aquacultuur (PB 1992, L 388, blz. 1) en verordening (EEG) nr. 3760/92 van de Raad van 20 december 1992 tot invoering van een communautaire regeling voor de visserij en de aquacultuur (PB 1992, L 389, blz. 1).

4 — In het bijzonder het recht op een ongestoord genot van de eigendom, het recht om handel te drijven of een beroep of bedrijf uit te oefenen, het recht op gelijke behandeling en het evenredigheidsbeginsel.

evenwel steeds rekening worden gehouden met de even prioritaire eis van een doeltreffende bescherming van het zeemilieu en dus van een rationeel beheer van de visbestanden. Dat is de reden waarom sedert de visserij tot een gemeenschappelijk beleid is verklaard, dat autonoom is ten opzichte van de landbouw [5], de gemeenschapswetgeving ter zake is ontwikkeld in het besef dat er een gebrek aan evenwicht bestond tussen de vangstcapaciteit en de beschikbare visbestanden. Terwijl namelijk enerzijds een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten werd ingevoerd, die specifiek bestemd was om het in de handel brengen en het vrije verkeer van produkten van deze sector te garanderen, werd anderzijds geleidelijk ook een corpus van regels ingevoerd en ontwikkeld om de integriteit van de beschikbare bestanden te beschermen. [6] Dit had niet enkel de bescherming van het milieu tot doel, maar ook de overleving van de visserij als economische produktiesector. De betrokken communautaire bepalingen, in het bijzonder die welke de feiten in deze zaak betreffen, moeten dus steeds in het licht hiervan worden uitgelegd.

3. Als eerste noem ik verordening (EEG) nr. 4028/86 van de Raad van 18 december 1986 inzake communautaire acties voor verbetering en aanpassing van de structuur van de visserij en de aquicultuur [7] (hierna: de „verordening"). Dit is de ten tijde van de vaststelling van de Order geldende kaderverordening, waarbij een regeling is ingevoerd voor het verlenen van communautaire financiële bijstand voor Lid-Staten die de structurele ontwikkeling in de visserijsector willen vergemakkelijken. Krachtens deze verordening moeten de in bijstand geïnteresseerde Lid-Staten aan de Commissie een „meerjarig oriëntatieprogramma" (hierna: „MOP") doen toekomen, waarin zij de voorgenomen specifieke maatregelen vermelden.

Artikel 1 van de verordening bepaalt, dat de bijstand bestemd is voor acties op bepaalde gebieden, onder meer de sub d vermelde „aanpassing van de vangstcapaciteit door tijdelijke of definitieve beëindiging van de activiteit van bepaalde vissersvaartuigen". Artikel 2, lid 1, omschrijft een MOP als „een geheel van doelstellingen, vergezeld van een overzicht van de voor de uitvoering noodzakelijke middelen, waardoor een duurzame ontwikkeling van de visserijsector in zijn totaliteit kan worden verwezenlijkt". Artikel 2, lid 2, van de verordening noemt een aantal voorwaarden en gegevens die in het MOP moeten worden vermeld. Met het oog op de financiering moet het MOP (overeenkomstig de regeling van artikel 3) worden meegedeeld aan de Commissie, die krachtens artikel 4 beslist over de vraag of het MOP

5 — Plechtige verklaring van de Europese Raad van 's-Gravenhage van 3 november 1976. In bijlage VI wordt verklaard, dat de Gemeenschap bij uitsluiting bevoegd is en dat de Lid-Staten ter zake geen unilaterale maatregelen mogen nemen.

6 — Deze regels betroffen hoofdzakelijk de vaststelling van selectieve beschermingsmaatregelen (vangstverboden en -beperkingen, reglementering van soorten vaartuigen en netten, enz.) en de instelling van een quotastelsel (verdeling onder de Lid-Staten van de totaal toegestane vangsten) en een vergunningsstelsel (vooral met het oog op de controle).

7 — PB 1986, L 376, blz. 7.

voldoet aan de voorwaarden van de verordening en of het het kader voor communautaire (en nationale) bijstand in de betrokken sector kan vormen. De bijstand wordt vervolgens verleend overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van de artikelen 40-48 van de verordening. De beschikking is dus de handeling waarbij de Commissie het derde MOP van het Verenigd Koninkrijk, betreffende de periode 1993-1996, heeft goedgekeurd.

4. De verordening is per 31 december 1992 gedeeltelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3946/92. [8] Teneinde de Lid-Staten een extra mogelijkheid te bieden bij het zoeken naar een evenwicht tussen de visvangst en de beschikbare bestanden, is bij deze verordening het begrip „visserijinspanning" ingevoerd: terwijl de verordening vermindering van de „vangstcapaciteit" van een bepaalde vloot verlangde, spreekt de gewijzigde versie van een vermindering van de „visserijinspanning", dat wil zeggen een capaciteitsvermindering te zamen met een vermindering van de activiteit van deze vloot.

Volgens de nieuwe tekst van artikel 1, lid 1, sub d, van de verordening kan communautaire bijstand dan ook onder meer worden verleend voor de „aanpassing van de visserijinspanning door tijdelijke of definitieve beëindiging van de activiteit van bepaalde vissersvaartuigen". In dezelfde lijn bepaalt artikel 1 bis bovendien, dat de Lid-Staten maatregelen nemen „om de visserijinspanning te beperken tot een niveau dat verenigbaar is met een evenwichtige exploitatie van de visbestanden", waarbij wordt gepreciseerd, dat dit maatregelen zijn die de capaciteitsvermindering van de communautaire vissersvloten combineren met de aanpassing van hun activiteit.

5. Met betrekking tot bepaalde aspecten die in deze zaak relevant zijn, is vervolgens verordening nr. 3760/92 [9] vastgesteld. Krachtens artikel 11 van deze verordening stelt de Raad volgens de procedure van artikel 43 van het Verdrag „voor een meerjarige periode en voor de eerste maal uiterlijk op 1 januari 1994 de doelstellingen en bepalingen vast voor de herstructurering van de communautaire visserijsector met het oog op de totstandbrenging van een duurzaam evenwicht tussen de hulpbronnen en de exploitatie daarvan. Bij deze herstructurering moet ook per geval rekening worden gehouden met de mogelijke economische en sociale gevolgen (...)"

6. Volledigheidshalve wil ik ten slotte nog wijzen op verordening (EG) nr. 3699/93 van de Raad [10], die op 1 januari 1994 in werking is getreden en dus niet van toepassing is op de feiten van deze zaak. Krachtens deze verordening, die de voordien geldende regeling sterk wijzigt, zijn de Lid-Staten verplicht

8 — Verordening (EEG) nr. 3946/92 van de Raad van 19 december 1992 tot derde wijziging van verordening (EEG) nr. 4028/86 (PB 1992, L 401, blz. 1).

9 — Zie hierboven, voetnoot 3.

10 — Verordening (EG) nr. 3699/93 van de Raad van 21 december 1993 tot vaststelling van de criteria en voorwaarden voor de structurele bijstand van de Gemeenschap in de sector visserij/aquacultuur en verwerking/afzet van de produkten daarvan (PB 1993, L 346, blz. 1).

maatregelen te nemen „tot aanpassing van de visserijinspanning om ten minste de doelstellingen van de in artikel 5 bedoelde meerjarige oriëntatieprogramma's te bereiken", door, voor zover nodig, „maatregelen voor definitieve beëindiging of beperking van de visserijactiviteiten van de vaartuigen" (artikel 8, lid 1) te nemen. Luidens artikel 8, lid 3, kunnen deze maatregelen bestaan „in beperkingen van de per periode toegestane vis- of zeedagen".

In de nieuwe regeling van verordening nr. 3699/93 lijken de door de staten in hun MOP geformuleerde doelstellingen dus een verbindend karakter te hebben gekregen. Het bewijs van dat verbindend karakter wordt trouwens geleverd door beschikking 94/15/EG van de Raad [11], die evenmin op de litigieuze feiten van toepassing is, daar zij na de Order werd gegeven. Deze beschikking, waarvan artikel 11 van verordening nr. 3760/92 de rechtsgrondslag vormt, verplicht de Lid-Staten formeel hun visserijinspanning te verminderen overeenkomstig de doelstellingen van hun MOP, en belast de Commissie met het toezicht op het bereiken van die doelstellingen (artikelen 1 en 2).

7. Het Verenigd Koninkrijk heeft tot dusverre drie MOP's ingediend, waarvan het eerste in hoofdzaak strekte tot vermindering van de capaciteit van de vloot, en het tweede, betreffende de periode 1987-1991, was gebaseerd op een striktere toepassing van een stelsel van vangstvergunningen en op de werking van het marktmechanisme. Ofschoon zij de doelstellingen van het tweede Britse MOP bij beschikking 88/141/EEG [12] had goedgekeurd, schortte de Commissie later de betaling van de reeds toegekende financiële bijstand op nadat zij had vastgesteld dat de doelstellingen van het tweede MOP in de praktijk niet alleen niet waren bereikt, maar dat de omvang en de capaciteit van de Britse vissersvloot integendeel was toegenomen.

Het derde MOP, betreffende de periode van 1 januari 1993 tot en met 31 december 1996 [13], vermeldt als hoofddoelstelling de vermindering van de visserijinspanning en is door de Commissie bij de reeds herhaaldelijk aangehaalde beschikking goedgekeurd.

8. De negende overweging van de beschikking, waarvan de bijlage een gedetailleerde lijst van doelstellingen van het derde MOP bevat, beklemtoont de fundamentele behoefte aan „aanzienlijke verminderingen van de visserijinspanning in de verschillende

11 — Beschikking 94/15/EG van de Raad van 20 december 1993 inzake de doelstellingen en de bepalingen voor de herstructurering van de communautaire visserijsector, in de periode van 1 januari 1994 tot en met 31 december 1996, gericht op een duurzaam evenwicht tussen de omvang van de bestanden en de mate van exploitatie (PB 1994, L 10, blz. 20).

12 — Beschikking 88/141/EEG van de Commissie van 11 december 1987 betreffende het door het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig verordening (EEG) nr. 4028/86 ingediende meerjarig oriëntatieprogramma voor de vissersvloot (1987 tot en met 1991) (PB 1988, L 67, blz. 22).

13 — Aanvankelijk betrof het derde MOP ook het jaar 1992, maar aangezien de Commissie niet over de voor de goedkeuring daarvan noodzakelijke gegevens beschikte, stelde zij bij beschikking 92/363/EEG (PB 1992, L 193, blz. 25) voor dat jaar een overgangsregeling vast.

segmenten van de vloot waarvoor de wanverhouding tussen visserijinspanning en vangstmogelijkheden het grootst is". Krachtens artikel 2 moet de visserijinspanning naar gelang van de soorten vis in haar geheel met de volgende percentages worden verminderd:

— 20 % voor de segmenten met vaartuigen die op demersale bestanden vissen met de bodemtrawl of het bodemspannet;

— 15 % voor de segmenten waarin met kor of met boomkorkotters op benthische bestanden (platvis) wordt gevist;

— 0 % voor de overige bestanden, hetgeen dus betekent dat de capaciteit niet mag toenemen.

Artikel 3 van de beschikking bepaalt, dat de vermindering van de visserijinspanning de resultante mag zijn van het gecombineerde effect van capaciteitsverminderingen en een vermindering van activiteit, maar dat de totale doelstelling van het MOP voor ten minste 55 % moet worden bereikt door middel van capaciteitsverminderingen (artikel 3, lid 2). Artikel 3, lid 3, luidt als volgt: „Voor het overige mag de totale doelstelling worden bereikt door middel van maatregelen om de activiteit te verminderen, *bij voorbeeld maatregelen tot beperking van het aantal zeedagen*, voor zover deze maatregelen gebaseerd zijn op door de Commissie geaccepteerde permanente wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en door haar goedgekeurde technieken." [14]

9. De Order is vastgesteld met het oog op het bereiken van de in het derde MOP bepaalde en door de Commissie goedgekeurde totale doelstelling. Zoals gezegd, wordt daarin voor de verlening of verlenging van vergunningen aan Britse vissersvaartuigen als voorwaarde gesteld, dat het aantal in de jaren 1993 tot en met 1996 door de vaartuigen op zee doorgebrachte dagen wordt beperkt tot het aantal dagen die in 1991 (of in een aantal uitzonderlijke gevallen, in 1988) op zee zijn doorgebracht. Het aantal toegestane dagen kan worden verhoogd op grond van uitzonderlijke omstandigheden (vangst van soorten waarvoor geen quotaregeling geldt, andere activiteiten dan visserij, investeringen te goeder trouw, enz.).

10. Volledigheidshalve wijs ik er ten slotte op, dat nagenoeg gelijktijdig met de Order twee andere nationale regelingen zijn vastgesteld: de „Sea Fishing (Conservation) Act 1992" en de „Fishing Vessel (Decommissioning) Scheme 1993". Volgens de Britse regering dienden deze regelingen samen met de Order het mogelijk te maken, de doelstellingen van het MOP te bereiken, ook wat de vermindering van de capaciteit van de vissersvloot betreft.

14 — Cursivering van mij.

De prejudiciële vragen

11. Van oordeel, dat een juiste uitlegging van de bedoelde bepalingen van wezenlijk belang is voor de oplossing van het geschil, heeft de High Court de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

1) a) Kan en/of mag het Verenigd Koninkrijk op grond van de beschikking maatregelen treffen als die welke zijn vervat in de Order; en

b) sluit de beschikking de mogelijkheid uit, dat technische instandhoudingsmaatregelen worden getroffen om de doelstelling te bereiken?

2) Is het voor het antwoord op vraag 1 van belang dat het Verenigd Koninkrijk de capaciteit van de vissersvloot niet heeft verminderd overeenkomstig het bepaalde in het tweede meerjarig oriëntatieprogramma?

3) Zijn maatregelen als bedoeld in de Order in elk geval in strijd met de genoemde bepalingen en beginselen van gemeenschapsrecht?

4) Zijn voor de antwoorden op de voorgaande vragen van belang:

a) de aard van de visbestanden die door de Britse vissersvaartuigen worden bevist, en in het bijzonder het feit of voor dit visbestand al dan niet een totaal toegestane vangst geldt;

b) de mate waarin de Order de visserijsector in zijn geheel beïnvloedt; en

c) de mogelijkheid dat de bevoegde minister in de toekomst voor bepaalde sectoren uitzonderingen toestaat?

Hangende de procedure heeft de Britse regering eenzijdig besloten de toepassing van de litigieuze maatregel te schorsen tot de uitspraak van het Hof over de prejudiciële vragen.

De eerste vraag

12. Het antwoord op het eerste onderdeel van de eerste prejudiciële vraag lijkt mij eerlijk gezegd voor de hand te liggen. Zoals gezegd, door het derde Britse MOP goed te keuren, machtigde de beschikking het Verenigd Koninkrijk uitdrukkelijk de doelstellingen van het MOP na te streven door maatregelen tot vermindering van de activiteit van de vloot, waarbij precies als voorbeeld werden genoemd „maatregelen tot beperking van het aantal zeedagen" (artikel 3, lid 3).

Dergelijke maatregelen zijn dus ongetwijfeld toegestaan voor zover zij „gebaseerd zijn op door de Commissie geaccepteerde permanente wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen" (artikel 3, lid 3) en op voorwaarde dat daarentegen ten minste 55 % van de totale doelstelling van het MOP wordt bereikt door middel van capaciteitsverminderingen (artikel 3, lid 2). Volgens de gegevens van het dossier, en bij gebreke van enige betwisting dienaangaande, is in casu aan beide voorwaarden voldaan.

13. Met het tweede onderdeel van de eerste vraag wenst de nationale rechter voorts te vernemen, of de beschikking de mogelijkheid uitsluit, dat technische maatregelen worden getroffen (dat wil zeggen vooral een herziening van het vergunningsstelsel, het aanmoedigen van het buiten dienst stellen van vissersvaartuigen en andere specifieke instandhoudingsmaatregelen) in plaats van het aantal zeedagen te beperken.

Hoewel technische maatregelen daarin niet uitdrukkelijk worden vermeld, laat de beschikking de staten vrij de maatregelen te kiezen die het meest geschikt zijn om de activiteit te verminderen teneinde 45 % van de totale doelstelling te bereiken, mits zij door de Commissie worden geaccepteerd. Dienaangaande stellen verzoekers, dat door bepaalde technische maatregelen het gestelde doel met veel lagere economische kosten kan worden bereikt dan die welke zij bij toepassing van de Order moeten dragen.

14. Het komt mij voor, dat het antwoord op deze vraag hoe dan ook niet relevant is om te beoordelen of de Order verenigbaar is met de beschikking. Ook in de — waarschijnlijk juiste — veronderstelling dat de beschikking het Verenigd Koninkrijk machtigt andere maatregelen tot beperking van de vangst te nemen dan de beperking van het aantal zeedagen, blijft deze laatste hoe dan ook een (trouwens uitdrukkelijk) toegelaten maatregel.

Bovendien blijkt uit geen enkel officieel stuk, dat de Commissie technische maatregelen heeft goedgekeurd, zoals de beschikking voorschrijft. Integendeel, de in 1994 gevoerde briefwisseling tussen de Britse

regering en de Commissie (die op verzoek van verzoekers bij het dossier is gevoegd) lijkt er veeleer op te wijzen, dat het voor het visserijbeleid bevoegde lid van de Commissie ernstig twijfelde, of deze maatregelen op dat ogenblik een daadwerkelijke vermindering van de visserijinspanning van de Britse vloot konden garanderen. [15]

De tweede vraag

15. Met de tweede vraag verzoekt de rechter a quo het Hof te beoordelen, of en in hoeverre de omstandigheid dat het Verenigd Koninkrijk de in het tweede MOP betreffende de periode 1987-1991 geformuleerde doelstellingen niet heeft bereikt, van belang is voor het antwoord op de eerste vraag. Verzoekers stellen namelijk, dat de niet-nakoming van de in het tweede MOP vervatte verplichtingen van het Verenigd Koninkrijk om de capaciteit van de vloot te verminderen, onredelijke en onrechtmatige repercussies had voor de doelstellingen van het derde MOP en dat, indien die verplichtingen waren nagekomen, de financiële kosten en de gevolgen van het derde MOP voor de visserijsector geringer zouden zijn geweest dan die welke in de praktijk waarschijnlijk moeten worden gedragen.

15 — Zie de brief van 15 juli 1994 van Y. Paleokrassas aan M. Jack, Minister of State for Agriculture, Fisheries and Food.

Verzoekers gaan uit van de — door de Britse regering en de Commissie betwiste — veronderstelling, dat het tweede MOP juridisch bindende verplichtingen inhield, aangezien de daarin opgenomen doelstellingen bij beschikking 88/141 van de Commissie waren goedgekeurd en geformaliseerd.

16. Ik ben het niet eens met deze veronderstelling, die ik onverenigbaar acht met een juiste uitlegging van de regeling waarbij de MOP's zijn ingesteld en met de evolutie daarvan.

Althans tot aan de vaststelling van verordening nr. 3699/93 bood de verordening elke Lid-Staat enkel de *mogelijkheid* om een MOP uit te werken en aan de Commissie voor te leggen. Goedkeuring door de Commissie was enkel en alleen vereist voor de toekenning van financiële bijstand. Wanneer het in het MOP geformuleerde programma werd goedgekeurd, stelde de Commissie bij een formele beschikking de voorwaarden en de modaliteiten van de financiering vast. Een dergelijke beschikking bevatte dus verplichtingen die juridisch enkel relevant waren voor de financiering, in die zin dat wanneer het MOP naderhand niet werd nageleefd, de Commissie de betaling van de bijstand mocht opschorten; dat is trouwens wat het Verenigd Koninkrijk is overkomen met het tweede MOP.

17. Eerst na de feiten van deze zaak is de regeling gewijzigd, namelijk bij verordening nr. 3699/93, volgens welke de programmering van structurele acties in de visserijsector — dus het uitwerken van een MOP volgens de communautaire vereisten — en de nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen thans juridische verbintenissen vormen die op absolute wijze op elke Lid-Staat rusten. Beschikking 94/15 van de Raad is een voorbeeld van de toepassing van deze verplichtingen betreffende de periode 1993-1996.

Zo dat nog nodig was, toont dit alles aan, dat de schending door het Verenigd Koninkrijk van de verbintenissen die waren aangegaan in het kader van het tweede MOP, waarvoor de vorige regeling gold, slechts tot gevolg kon hebben dat de voordien door de Commissie toegekende financiële bijstand werd opgeschort.

De niet-nakoming door het Verenigd Koninkrijk van de doelstellingen van het tweede MOP heeft dus geen enkele invloed op de beoordeling van de verenigbaarheid van het derde MOP met de beschikking.

De derde vraag

18. Met de derde vraag verzoekt de High Court het Hof om een uitspraak over de uitlegging van enige bepalingen en beginselen van gemeenschapsrecht, teneinde te kunnen beoordelen of die bepalingen en beginselen in de weg staan aan de toepassing van nationale maatregelen als hier aan de orde.

19. Terloops zij overigens opgemerkt, dat indien de grieven van verzoekers gegrond mochten blijken en de Order onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, twijfel kan rijzen over de geldigheid van de beschikking zelf, aangezien deze, zoals ik al zei, het Verenigd Koninkrijk uitdrukkelijk heeft gemachtigd de betrokken maatregel vast te stellen.

Dienaangaande wil ik evenwel meteen zeggen, dat ik de Britse Order verenigbaar acht met alle door verzoekers aangevoerde communautaire bepalingen en beginselen.

20. Verzoekers stellen in de eerste plaats, dat voor zover de Order uitsluitend van toepassing is op Britse vissers, zij het in artikel 6 EG-Verdrag neergelegde algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit

schendt, evenals het in artikel 2 van verordening (EEG) nr. 101/76 van de Raad [16] neergelegde recht op gelijke toegang tot en bevissing van de communautaire visgronden.

Dienaangaande zij in de eerste plaats opgemerkt, dat artikel 10 van verordening nr. 3760/92 de Lid-Staten uitdrukkelijk machtigt strengere maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden te nemen dan in de gemeenschapsregeling zijn voorzien, voor zover zij uitsluitend van toepassing zijn op de vissers uit de betrokken Lid-Staat en verenigbaar zijn met de doelstellingen van de regeling.

Voorts heeft het Hof — specifiek in verband met het visserijbeleid — reeds uitdrukkelijk verklaard, dat artikel 7 EEG-Verdrag (thans artikel 6 EG-Verdrag) niet het oog heeft „op eventuele verschillen in behandeling en distorties die voor onder de rechtsmacht van de Gemeenschap vallende personen en ondernemingen kunnen voortvloeien uit de toepassing door een Lid-Staat van maatregelen die strenger zijn dan die welke op hetzelfde gebied door andere Lid-Staten worden toegepast". [17]

21. Overigens is artikel 2, lid 1, van verordening nr. 101/76 door het Hof terecht uitgelegd in het licht van het stelsel van nationale quota, en wel aldus dat het zich niet ertegen verzet dat een Lid-Staat op vaartuigen die onder zijn eigen vlag varen, nationale controlemaatregelen toepast die strikter zijn dan de gemeenschapsregeling vereist, voor zover deze maatregelen daadwerkelijk ertoe strekken de controle op de visserijactiviteiten te verzekeren en fraude te voorkomen, zonder onevenredig te zijn aan het nagestreefde doel. [18]

22. Nog steeds met betrekking tot de gelijke behandeling stellen verzoekers, dat de Order indruist tegen het in artikel 40, lid 3, van het Verdrag neergelegde verbod van discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap in de visserijsector; de Order zou immers van toepassing zijn op alle vaartuigen met een lengte van meer dan 10 meter, zonder dat zij voorziet in bijzondere bepalingen voor degenen die vissen op soorten waarvoor geen vangstquota gelden, of onderscheid maakt naargelang van de verschillende door de vaartuigen gehanteerde vangstmethoden.

Wat dit punt betreft, kan ik mij aansluiten bij het betoog van de Commissie die, na te hebben opgemerkt dat de beschikking voor

16 — Verordening (EEG) nr. 101/76 van de Raad van 19 januari 1976 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (PB 1976, L 20, blz. 19).

17 — Arrest van 7 mei 1992 (gevoegde zaken C-251/90 en C-252/90, Wood en Cowie, Jurispr. 1992, blz. I-2873, r. o. 19); zie evenwel het eerdere arrest van 3 juli 1979 (gevoegde zaken 185/78-204/78, Van Dam, Jurispr. 1979, blz. 2345, r. o. 10).

18 — Arrest Wood en Cowie, reeds aangehaald, r. o 16-18.

sommige segmenten van de visserij in een minimumreductiepercentage voorziet en in een nulgroei voor alle andere segmenten, erop wijst dat de Order tot gevolg zal hebben dat de activiteit van de Britse vissersvaartuigen op het niveau van 1991 wordt bevroren. In de regeling worden dus geen maatregelen voorgeschreven die het ene segment zwaarder treffen dan het andere; zij waarborgt integendeel een algemene nulgroei voor elk segment ten opzichte van de in 1991 bestaande situatie. De nulgroei tegenover 1991 is nu juist de voor alle segmenten geldende minimumdoelstelling, die in de beschikking als prioritair wordt genoemd.

23. Volgens verzoekers levert de Order eveneens een bij artikel 34 EG-Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve uitvoerbeperking op.

Dit betoog lijkt mij ongegrond, gelet op het feit dat artikel 34 van het Verdrag volgens vaste rechtspraak slechts betrekking heeft op maatregelen die specifiek ten doel of tot gevolg hebben dat het uitgaand goederenverkeer wordt beperkt, waardoor aan de nationale produktie of de binnenlandse markt een voordeel wordt verzekerd. [19] Dat is zeker niet het geval bij de onderhavige maatregel, die integendeel zonder onderscheid van toepassing is op alle vissersvaartuigen, ongeacht of de desbetreffende produkten op de nationale markt worden verhandeld, dan wel worden geëxporteerd.

24. Voorts stellen verzoekers, dat de Order indruist tegen de fundamentele doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid, zoals neergelegd in artikel 39 EG-Verdrag en verordening nr. 3760/92 van de Raad, alsook tegen de in verordening nr. 3759/92 van de Raad neergelegde beginselen van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten.

Tot staving van hun betoog verwijzen verzoekers naar talrijke beëdigde verklaringen van vertegenwoordigers van de sector, volgens welke de toepassing van de Order een aantal funeste gevolgen heeft voor de visserijactiviteit in het Verenigd Koninkrijk en de gehele communautaire markt. Dergelijke gevolgen zouden vooral merkbaar zijn voor de financiële stabiliteit van de visserijmarkt in haar geheel en de aanverwante industrie, de prijzen van de visserijprodukten, de bijzondere behoeften van de ondernemingen van die sector en van de gebieden waarvoor de visserij van bijzonder belang is, de rationele organisatie van de visserij, de ontwikkeling van de visserij in de zones die het verst van de havens verwijderd zijn, de ontwikkeling van de bestanden jonge vis, de juiste exploitatie van de aan het Verenigd Koninkrijk toegekende vangstquota, de mogelijkheid van de representatieve organisaties om het quotastelsel te beheren, het veiligstellen van de voorziening en de goede werking van de gemeenschapsregeling in het algemeen.

19 — Arrest van 8 november 1979 (zaak 15/79, Groenveld, Jurispr. 1979, blz. 3409, r. o. 7); zie met betrekking tot de visserij evenwel ook arrest van 27 maart 1990 (zaak C-9/89, Spanje/Raad, Jurispr. 1990, blz. I-1383, r. o. 21).

25. Hoewel ik mij niet wil uitspreken over de juridische waarde van getuigenissen die — zij het onder ede — buiten de normale procedure van de artikelen 47 e. v. van het Reglement voor de procesvoering zijn afgelegd, en dus aangenomen dat de Order op korte termijn schade kan berokkenen aan alle marktdeelnemers in de communautaire visserijsector, lijkt mij toch de eis om het evenwicht tussen exploitatie en beschikbare bestanden te handhaven, een volstrekt prioritaire eis. De visserij zal immers slechts door geleidelijk een dergelijk evenwicht tot stand te brengen, dat thans reeds ernstig wordt bedreigd [20], op lange termijn kunnen overleven en rendabel blijven (of juister, rendabel worden).

26. Deze redenering is trouwens de grondslag voor de communautaire rechtspraak ter zake. Enerzijds heeft het Hof namelijk beklemtoond, dat de gemeenschapsinstellingen over een ruime beoordelingsvrijheid beschikken bij de verwezenlijking, de coördinatie en de harmonisatie van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (en dus van de visserij), waarbij het opmerkte, dat de instellingen aan deze of gene doelstelling tijdelijk voorrang kunnen verlenen wanneer de economische omstandigheden dat vereisen. [21]

Uitspraak doende over de geldigheid van een verordening waarbij de totale toegestane vangsten voor bepaalde vissoorten voor 1985 werden vastgesteld, verklaarde het Hof haar verenigbaar met artikel 39 van het Verdrag met de volgende motivering: „Door op korte termijn beperkingen te stellen aan de hoeveelheid vis die gevangen mag worden, maakt de vaststelling van vangstquota het mogelijk bepaalde vissoorten in stand te houden, wat ertoe bijdraagt, de markten op lange termijn te stabiliseren. Bovendien verzekert een dergelijk stelsel een optimaal gebruik van de produktiefactoren, hetgeen een andere in artikel 39 EEG-Verdrag genoemde doelstelling is; zonder een dergelijk stelsel zouden sommige visbestanden immers snel uitgeput raken en zou op lange termijn een optimaal gebruik van de produktiefactoren niet meer te verwezenlijken zijn." [22]

27. Met betrekking tot de gestelde schending van het eigendomsrecht en het recht om handel te drijven of een beroep of bedrijf uit te oefenen, die deel uitmaken van de fundamentele rechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert [23], volstaat de opmerking dat verzoekers zelf erkennen dat deze rechten volgens vaste rechtspraak geen absolute gelding hebben maar kunnen worden beperkt op grond van doeleinden van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft, en mits die beperkingen niet zijn te beschouwen als een „onevenredige en onduldbare" ingreep, waardoor de gewaarborgde rechten in hun

20 — Zie het verslag 1991 van de Commissie aan de Raad en het Parlement over het Gemeenschappelijk Visserijbeleid [SEC(91) 2288 def. van 8 januari 1992]. Speciale aandacht verdienen de gegevens over de mortaliteit van de visbestanden en de overcapaciteit van de visserijindustrie in vergelijking met de beschikbare bestanden, evenals de overwegingen en voorstellen voor een herziening van het stelsel met het oog op een meer rationele exploitatie van de bestanden.

21 — Arrest van 24 oktober 1973 (zaak 5/73, Balkan-Import-Export, Jurispr. 1973, blz. 1091, r. o. 24 en 27).

22 — Arrest van 16 juni 1987 (zaak 46/86, Romkes, Jurispr. 1987, blz. 2671, r. o. 22).

23 — Arrest van 13 december 1979 (zaak 44/79, Hauer, Jurispr. 1979, blz. 3727).

kern worden aangetast. [24] Het lijkt mij duidelijk dat de Order, gelet op het belang van het nagestreefde doel, niet voorziet in onevenredige of onduldbare ingrepen.

28. Ik kom ten slotte tot de gestelde onverenigbaarheid van de Order met het algemene evenredigheidsbeginsel. Deze grief, die in de verwijzingsbeschikking niet nader is gepreciseerd, kan op twee manieren worden opgevat.

Enerzijds zou men kunnen aannemen, dat de kritiek is gericht tegen de Commissie, gelet op het feit dat zij door het toestaan van maatregelen als thans in het geding zijn, de verplichting heeft geschonden om uit verschillende mogelijkheden de maatregel te kiezen die de minste belasting met zich brengt. [25]

Dienaangaande volstaat het evenwel eraan te herinneren, dat volgens vaste rechtspraak de gemeenschapswetgever op het gebied van het gemeenschappelijk visserijbeleid over een discretionaire bevoegdheid beschikt, in overeenstemming met de hem bij de artikelen 40 en 43 van het Verdrag toegekende politieke verantwoordelijkheid, en dat aan de wettigheid van een op dit gebied vastgestelde maatregel slechts afbreuk kan worden gedaan, wanneer de maatregel „kennelijk ongeschikt" is ter bereiking van het nagestreefde doel. [26]

29. Indien deze grief anderzijds moet worden geacht te zijn gericht tegen het Verenigd Koninkrijk, op grond dat het de Order heeft vastgesteld in plaats van andere eventueel aanvaardbare maatregelen, moet zij hoe dan ook ongegrond worden verklaard, zonder dat de gebruikelijke evenredigheidstoetsing noodzakelijk is.

Het lijkt mij namelijk evident, dat bij een nationale maatregel waarvan de vaststelling uitdrukkelijk en vooraf is goedgekeurd door de Commissie in de uitoefening van de haar in het kader van het visserijbeleid toegekende specifieke bevoegdheden en waarvan ten volle is aangetoond dat zij verenigbaar is met eventuele andere relevante bepalingen en beginselen van het gemeenschapsrecht, elke vraag betreffende de evenredigheid overbodig is.

30. Ten slotte moet worden vastgesteld, dat alle argumenten van verzoekers veeleer lijken te zijn gebaseerd op het *niet-opportune karakter* van de Order, gelet op de mogelijkheid om andere en minder belastende maatregelen te nemen, dan op de daadwerkelijke onverenigbaarheid van de Order met de relevante bepalingen en beginselen van het gemeenschapsrecht. Een dergelijke toetsing alsmede elke beoordeling van de economische gevolgen van een nationale maatregel die niet onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, behoort evenwel duidelijk niet tot de bevoegdheid van het Hof; zij valt in voorkomend geval uitsluitend onder de politieke verantwoordelijkheid van de nationale wetgever.

24 — Arrest van 11 juli 1989 (zaak 265/87, Schräder, Jurispr. 1989, blz. 2237).

25 — Zie bij voorbeeld arrest van 13 november 1990 (zaak C-331/88, Fedesa e. a., Jurispr. 1990, blz. I-4023, r. o. 13).

26 — Zie laatstelijk arrest van 5 oktober 1994 (gevoegde zaken C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Crispoltoni e. a., Jurispr. 1994, blz. I-4863, r. o. 42).

De vierde vraag

31. Met zijn vierde vraag wil de verwijzende rechter van het Hof vernemen, of de volgende omstandigheden van belang zijn voor het antwoord op de vorige vragen: a) de aard van de visbestanden die door elk van de vaartuigen voornamelijk worden bevist, en in het bijzonder het feit of voor dit visbestand al dan niet een totaal toegestane vangst geldt; b) de invloed van deze beperkingen op de visserijsector in zijn geheel; c) eventuele uitzonderingen die de bevoegde minister kan maken.

Ik meen, dat de antwoorden op het eerste en het tweede onderdeel van de vraag voldoende duidelijk blijken uit hetgeen ik heb opgemerkt met betrekking tot de derde vraag. Het is dan ook evident dat de sub a en b genoemde omstandigheden niet relevant zijn voor de verenigbaarheid van de Order met de beschikking en met het gemeenschapsrecht.

32. Wat daarentegen de sub c van de vierde vraag genoemde omstandigheid betreft, lijkt het mij onbetwistbaar en wordt trouwens door partijen niet betwist, dat de mogelijkheid dat de bevoegde minister individuele afwijkingen van de algemene regel toestaat, niet de minste invloed heeft op de beoordeling van de verenigbaarheid van de Order met het gemeenschapsrecht.

33. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen van de High Court of Justice te beantwoorden als volgt:

„1) Beschikking 92/593/EEG van de Commissie van 21 december 1992 betreffende het meerjarig oriëntatieprogramma voor de vissersvloot van het Verenigd Koninkrijk voor de periode 1993-1996, overeenkomstig verordening (EEG) nr. 4028/86 van de Raad, moet aldus worden uitgelegd, dat zij, zonder de mogelijkheid dat andere maatregelen worden genomen uit te sluiten, het Verenigd Koninkrijk machtigt maatregelen te nemen waardoor het aantal dagen dat Britse vissersvaartuigen per jaar op zee mogen doorbrengen, wordt beperkt tot het aantal dagen dat zij in 1991 op zee hebben doorgebracht, ongeacht de omstandigheid dat het Verenigd Koninkrijk de verbintenissen uit hoofde van het meerjarig oriëntatieprogramma voor de periode 1987-1991 niet is nagekomen.

2) De artikelen 6, 34, 39 en 40, lid 3, van het Verdrag, artikel 2 van verordening (EEG) nr. 101/76 van de Raad, de verordeningen (EEG) nr. 3760/92 en nr. 3759/92 van de Raad, het recht van eigendom, het recht van vrije beroepsuitoefening en het evenredigheidsbeginsel moeten aldus worden uitgelegd, dat zij niet in de weg staan aan de toepassing van een maatregel van een Lid-Staat, die het aantal dagen dat vissersvaartuigen van de vloot van die staat per jaar op zee mogen doorbrengen, beperkt tot het aantal dat zij in 1991 op zee hebben doorgebracht.

3) a) De aard van de visbestanden die door elk van de vissersvaartuigen worden bevist,

b) de invloed van deze handelingen op de visserijsector in zijn geheel en

c) de mogelijkheid dat de bevoegde minister individuele uitzonderingen op de regeling kan toestaan, zijn niet relevant voor het antwoord op de vorige prejudiciële vragen."