2. Het Verenigd Koninkrijk wordt verwezen in de kosten van het geding, met inbegrip van de kosten van de interveniënten.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 juli 1980.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 21 MEI 1980 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De procedure wegens niet-nakoming van verdragsverplichtingen waarin ik vandaag conclusie neem, heeft betrekking op verschillende door de regering van het Verenigd Koninkrijk unilateraal vastgestelde visserijmaatregelen. Alvorens de maatregelen in detail te beschrijven, wil ik eerst nog eens in het kort de toepasselijke gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake de visserij de revue laten passeren; de werkingssfeer ervan is door het Hof reeds gedeeltelijk afgebakend in de arresten van 14 juli 1976 (gevoegde zaken 3, 4 en 6/76, Kramer e.a., Jurispr. 1976, blz. 1279), 16 februari 1978 (zaak 61/77, Commissie t. Ierland, Jurispr. 1978, blz. 417), 3 juli 1979 (gevoegde zaken 185-204/78, Van Dam en Zonen e.a., Jurispr. 1979, blz. 2345) en 4 oktober 1979 (zaak 141/78, Frankrijk t. Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1979, blz. 2923).

De bevoegdheid van de Gemeenschap om een communautaire regeling vast te stellen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, berust op de artikelen 3 en 38 en volgende alsmede bijlage II van het EEG-Verdrag.

De bij het Toetredingsverdrag van 22 januari 1972 gevoegde Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden en de aanpassing der Verdragen bevat in de artikelen 98-103 aanvullende bepalingen inzake de visserij. Met name bepaalt artikel 102 Toetredingsakte dat uiterlijk vanaf het zesde jaar na toetreding de Raad, op voorstel van de Commissie, de voorwaar-

1 — Vertaald uit het Duits.

den 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.

Op 19 januari 1976 stelde de Raad twee verordeningen vast, te weten verordening nr. 100/76 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten, en verordening nr. 101/76 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (PB L 20 van 1976, blz. 1, resp. 19) die in de plaats kwamen van de overeenkomstige verordeningen nrs. 2142/70 en 2141/70 (PB L 236 van 1970, blz. 5, resp. 1).

De voor de onderhavige zaak relevante bepalingen van verordening nr. 101/76 luiden als volgt:

„Artikel 1

Ten einde te bevorderen dat de visserijsector zich binnen het algemene raam van de economie harmonisch en evenwichtig ontwikkelt en dat de biologische rijkdommen van de zee en van de binnenwateren rationeel worden geëxploiteerd, worden een gemeenschappelijke regeling voor de uitoefening van de zeevisserij, alsmede bijzondere maatregelen met het oog op passende acties en op de coördinatie van het structuurbeleid van de Lid-Staten in deze sector vastgesteld.

Artikel 2

1. De in elk van de Lid-Staten geldende regeling voor de uitoefening van de visserij in het gedeelte der zee dat onder hun soevereiniteit of hun jurisdictie valt mag niet leiden tot verschillen in behandeling ten opzichte van andere Lid-Staten.

Met name dienen de Lid-Staten te waarborgen dat voor alle vissersvaartuigen die onder de vlag van één der Lid-Staten varen en op het grondgebied van de Gemeenschap staan ingeschreven, gelijke voorwaarden gelden ten aanzien van de toegang tot en de bevissing van de visgronden in het in de voorafgaande alinea bedoelde gedeelte der zee.

2. Zij doen de andere Lid-Staten en de Commissie mededeling van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die op het in de eerste alinea van lid 1 bedoelde gebied bestaan, alsmede van de maatregelen die voortvloeien uit de toepassing van de tweede alinea van hetzelfde lid.

3. .....

Artikel 3

De Lid-Staten stellen de andere Lid-Staten en de Commissie in kennis van de wijzigingen die zij voornemens zijn aan te brengen in de ter toepassing van het bepaalde in artikel 2 vastgestelde regeling voor de visserij.

Artikel 4

Ingeval de uitoefening van de visserij in het in artikel 2 bedoelde gedeelte der zee van de Lid-Staten bepaalde visgronden aan de risico's van overbevissing blootstellen, kan de Raad, op voorstel van de Commissie, volgens de procedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag, de voor de instandhouding van deze visgronden noodzakelijke maatregelen vaststellen".

In verband met de uitbreiding van de visserijzones in de Noordzee en in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan tot 200 mijl per 1 januari 1977 heeft de Raad zich vervolgens op 30 oktober, respectievelijk 3 november 1976 te Den Haag akkoord verklaard met een verklaring van de Commissie — bijlage VI bij de resolutie van Den Haag — met de volgende inhoud:

„In afwachting van de invoering van de thans in voorbereiding zijnde communautaire maatregelen inzake de instandhouding van het visbestand zullen de Lid-Staten geen unilaterale instandhoudingsmaatregelen nemen.

Indien echter in de internationale commissies voor de visserij geen overeenstemming wordt bereikt voor het jaar 1977 en indien vervolgens niet onmiddellijk autonome communautaire maatregelen kunnen worden aangenomen, kunnen de Lid-Staten als conservatoire maatregel en op niet-discriminerende wijze de passende maatregelen nemen ter bescherming van de visbestanden in de viszones die aan hun kusten grenzen.

Alvorens deze maatregelen te nemen, tracht de betrokken Lid-Staat de goedkeuring van de Commissie te verkrijgen, die in alle stadia van deze procedure moet worden geraadpleegd.

Deze eventueel te nemen maatregelen lopen niet vooruit op de beleidslijnen die zullen worden aangenomen voor de tenuitvoerlegging van de communautaire instandhoudingsmaatregelen".

Op 18 februari 1977 aanvaardde de Raad daarop verordening nr. 350/77 tot vaststelling van bepaalde overgangsmaatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (PB L 48 van 1977, blz. 28), die tot eind 1977 van toepassing bleef.

Nadat de onderhandelingen in de Raad over een intracommunautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden waren mislukt, verklaarde de Raad zich tijdens een bijeenkomst van 30 en 31 januari 1978 akkoord met een verklaring van de Commissie met de volgende inhoud:

„De Raad heeft ingestemd met de mededeling der Commissie, dat bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling, nationale maatregelen slechts getroffen kunnen worden voor zover deze strikt noodzakelijk zijn uit hoofde van de instandhouding en het beheer der visbestanden, niet-discriminerend zijn in overeenstemming zijn met het Verdrag en nadat voorafgaand de goedkeuring van de Commissie is gevraagd".

De verschillende door de Britse regering vastgestelde visserijmaatregelen moeten tegen deze achtergrond worden bezien.

Het eerste verwijt van de Commissie richt zich tegen een beperking van de haringvisserij in de zogenoemde „Mourne Fishery". Deze zone ligt binnen afdeling VII a, van de Ierse Zee, als omschreven door de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee, en strekt zich uit over een breedte van 12 mijl vanaf de laagwaterlijn vóór de oostkust van Noord-Ierland en Ierland tussen 53° en 55° NB. In deze zone werd de visvangst gezamenlijk beoefend in dier voege, dat Ierse vissers in Britse wateren mochten vissen en omgekeerd.

Artikel 3 van verordening nr. 1672/77 van de Raad van 25 juli 1977 tot vaststelling van overgangsmaatregelen voor de instandhouding en het beheer van bepaalde haringbestanden (PB L 186 van 1977, blz. 27), verbood de gerichte haringvisserij voor de rest van het jaar 1977 in de betrokken zone tussen 53° 20' en 54° 40' NB. Artikel 7 van deze verordening bepaalde dat de Lid-Staten „voor zover mogelijk alle maatregelen [treffen] die nodig zijn voor de naleving van de bepalingen van de onderhavige verordening met betrekking tot de maritieme wateren die onder hun soevereiniteit of jurisdictie vallen en waarop de communautaire visserijregeling van toepassing is".

Deze bepalingen werden bij verordening nr. 2899/77 (PB L 338 van 1977, blz. 5) tot 31 januari 1978 verlengd.

Bovendien had de Commissie sedert 17 oktober 1977 bij de Raad een aantal voorstellen voor verordeningen ingediend, die voor het betrokken gebied eveneens een totale toegestane vangst voorzagen van nul ton, maar die door de Raad niet werden aanvaard (vgl. COM 77/524 van 17 oktober 1977; COM 78/6 van 18 april 1978, PB C 144 van 1978, blz. 1, en C 167, blz. 1). Artikel 3 van het laatste voorstel van de Commissie terzake (COM 78/206, PB C 160 van 1978, blz. 3) bevat voor het jaar 1978 dezelfde regeling als voor het jaar 1977 was voorzien in artikel 3 van verordening nr. 1672/77.

Bij brief van 18 september 1978 probeerde de regering van het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig bijlage VI bij de resolutie van Den Haag de goedkeuring van de Commissie te verkrijgen voor instandhoudingsmaatregelen in genoemde zone. De op 18 september 1978 vastgestelde en op 20 september in werking getreden „Herring (Restriction of Fishing) Regulations (Northern Ireland) 1978 (S.R. No 277)" bevatten voor de rest van het jaar 1978 een algeheel vangstverbod voor haring voor de Mourne Fishery binnen de Britse visserijzones tussen 55° en 54° NB. Van dit verbod waren slechts uitgezonderd boten met een lengte van minder dan 35 voet, die tot 27 oktober een maximale hoeveelheid van 400 ton haring mochten vangen in een kuststrook van een halve mijl breed vóór de kust van het Noordierse graafschap Down tussen 54° 10′ en 54° 00′ NB. Bovendien werd bepaald dat de visvangst voor alle vissersschepen vóór 27 oktober zou zijn verboden wanneer de kleine schepen 400 ton haring zouden hebben aangeland.

Nadat dit vangstquotum voortijdig was uitgeput, trok de regering van het Verenigd Koninkrijk bij de „Herring (Restriction of Fishing) (Amendment) Regulations (Northern Ireland) 1978 (S.R. No. 286)" bovenbedoelde uitzonderingsregeling per 26 september 1978 in.

Het tweede verwijt van de Commissie richt zich tegen de invoering van een vergunningenstelsel, een tijdelijk visverbod en de invoering van vangstquota voor de wateren rondom het eiland Man en die tussen het eiland Man en de westkust van het Verenigd Koninkrijk in afdeling VII a, zoals omschreven door de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee.

Artikel 1 van verordening nr. 1779/77 van de Raad van 2 augustus 1977 tot vaststelling van overgangsmaatregelen voor instandhouding en beheer inzake de haringvisserij in de Ierse Zee (PB L 196 van 1977, blz. 4), bij verordening nr. 2899/77 eveneens tot 31 januari 1978 verlengd, verbood de gerichte haringvisserij in de daarin nader omschreven zone van 1 oktober tot en met 19 november 1977. Voor de andere perioden van het jaar 1977 stelde artikel 2 van genoemde verordening vangstquota vast voor Frankrijk, Ierland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

Op 8 augustus 1977 stelde de regering van het Verenigd Koninkrijk de „Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977 (S.I. No 1388)" en de „Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977 (S.I. No 1389)" vast, beide in werking getreden op 12 augustus daaropvolgende. In het eerstgenoemd besluit werd de haringvangst in de Ierse Zee verboden voor Britse schepen, terwijl het tweede een

haringvangstverbod instelde in verschillende delen van de visserijzone rondom het eiland Man zowel voor Britse, op het eiland Man geregistreerde vissersschepen als voor Ierse. De Ierse vissers werden vermeld omdat zij binnen de 12-mijlszone van het eiland Man, in een zuidwestelijk van het eiland Man gelegen gebied tussen 6 en 12 mijl, historische visserijrechten bezitten die bij het Londense visserijverdrag van 1964 zijn erkend. Beide besluiten voorzagen in de toekenning van visvergunningen door de bevoegde Britse ministeries of de autoriteiten van het eiland Man.

Deze regelingen werden tezamen met een aantal andere maatregelen in een brief van 13 februari 1978 aan de Commissie meegedeeld, zonder dat uitdrukkelijk om goedkeuring als bedoeld in bijlage VI bij de resolutie van Den Haag werd verzocht.

Eerst op 17 augustus 1978 verzocht de Britse regering de Commissie de maatregelen goed te keuren die in overleg met de regering van het eiland Man op 21 augustus in werking zouden treden en die ertoe strekten de visvangst in de betrokken wateren te controleren. Daarbij zou het vangstquotum voor Britse vissersschepen en die van het eiland Man worden beperkt tot in totaal 8 100 ton, met inbegrip van de vóór 21 augustus gevangen haring. Bovendien zou volgens genoemde besluiten de visserij door schepen uit het Verenigd Koninkrijk en het eiland Man door middel van een vergunningenstelsel worden gecontroleerd. Aan Britse vissersschepen zouden 120 vergunningen worden toegekend omdat zij de visserij aldaar van oudsher hadden uitgeoefend. Verder werd nog meegedeeld dat de regering van het Verenigd Koninkrijk ook vergunningen zou afgeven voor schepen die de visvangst uitoefenden in andere wateren dan die welke aan het eiland Man grenzen, en die in het bezit waren van een vergunning voor de aan het eiland Man grenzende wateren. Het vergunningenstelsel behelsde bovendien een dagelijkse vangstlimiet, de verplichting om alle vangsten in bepaalde havens aan te voeren en deze vangsten aldaar aan te melden. Ten slotte bevatte het telexbericht nog de mededeling dat het visseizoen van 24 september tot 31 december 1978 zou worden gesloten. Het vangstverbod voor de in de beschreven zone gelegen visserijgebieden van het Verenigd Koninkrijk werd bij de „Irish Sea Herring (Prohibition of Fishing) Order 1978 (S.I. No 1374)" van 20 september 1978 uitgevaardigd; de territoriale wateren rondom het eiland Man werden daarvan uitgezonderd.

Deze maatregelen van het Verenigd Koninkrijk werden door de Commissie niet goedgekeurd.

Het derde verwijt van de Commissie ten slotte richt zich tegen de eenzijdige uitbreiding van de zogenoemde „Norway Pout Box" door de regering van het Verenigd Koninkrijk. In deze visserijzone, die vóór de noordoostkust van het Verenigd Koninkrijk is gelegen, wordt onder meer industriële visserij bedreven op de Noorse steenbolk of kever. Daarbij wordt een hoog percentage jonge vis van andere, voor menselijke consumptie geschikte demersale soorten als bijvangst gevangen. Verordening nr. 350/77 van de Raad van 18 februari 1977 tot vaststelling van bepaalde overgangsmaatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (PB L 48 van 1977, blz. 28), verbood derhalve van 21 februari tot en met 31 maart 1977 de kevervisserij in het in genoemde verordening omschreven gedeelte van de Noord-

zee. Dit gebied, tussen 56° 00' en 60° 00' NB gelegen, werd in het oosten afgegrensd door de nulmeridiaan van Greenwich. Bij verordening nr. 1673/77 van 25 juli 1977 tot wijziging van verordening nr. 350/77 voor wat betreft het verbod van de kevervisserij (PB L 186 van 1977, blz. 30), vaardigde de Raad vervolgens voor dezelfde zone een vangstverbod uit voor de periode van 1 september tot en met 15 oktober 1977, welk verbod, bij verordening nr. 2243/77 van de Raad van 11 oktober 1977 met betrekking tot het verbod op de kevervisserij (PB L 260 van 1977, blz. 1), voor een gedeelte van deze zone tot 31 oktober 1977 werd verlengd.

Na het verstrijken van dit tijdvak stelde de regering van het Verenigd Koninkrijk op 31 oktober 1977 de op 1 november in werking getreden „Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No 3) Order 1977 (S.I. No 1756)" vast, waarbij in de beschreven zone alle kevervisserij werd verboden.

Voor het jaar 1978 diende de Commissie op 14 oktober 1977 bij de Raad een voorstel in voor een verordening tot vaststelling van technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden (PB C 278 van 1977, blz. 8); de bij het voorstel van de Commissie (COM 77/646 def.) van 1 december 1977 gewijzigde versie voorzag voor het eerste en vierde kwartaal van 1978 dat de Norway Pout Box in oostelijke richting zou worden vergroot tot op 1° OL. Dit voorstel werd overigens reeds op 16 januari 1978 vervangen door een nieuw voorstel, (COM 78/7 def.) dat een vermindering van de bijvangsten beoogde door middel van andere maatregelen.

Toen dit voorstel niet door de Raad was aangenomen, verzocht de regering van het Verenigd Koninkrijk bij brieven van 3 en 20 juli 1978 de Commissie om toestemming voor een instandhoudingsmaatregel waarin werd bepaald dat de oostgrens van het betrokken gebied, voor wat de Britse visserijwateren betreft, jaarlijks van 1 oktober tot en met 31 maart van het daaropvolgende jaar zou worden verlegd naar 2° OL. Ofschoon de toestemming niet werd gegeven, vaardigde de regering van het Verenigd Koninkrijk op 20 september 1978 de op 1 oktober in werking getreden „Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No 3) (Variation) Order 1978" uit, waarin de aangekondigde maatregel werd vastgesteld.

Daarop heeft de Commissie bij brief van 27 oktober 1978 ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk de in artikel 169 EEG-Verdrag bedoelde procedure ingeleid, waarin zij vaststelde dat het Verenigd Koninkrijk, door de beschreven eenzijdige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen, zijn verplichtingen krachtens het EEG-Verdrag niet was nagekomen. Bij brieven van 8 december 1978 en 2 januari 1979 wees de Britse regering dit verwijt van de hand, stellende dat geen van de gewraakte maatregelen in strijd was met het gemeenschapsrecht. Vervolgens bracht de Commissie een op 19 januari 1979 gedateerde en op 22 januari 1979 aan de regering van het Verenigd Koninkrijk toegezonden, met redenen omkleed advies uit als bedoeld in artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag, waarin het Verenigd Koninkrijk werd gemaand binnen een termijn van 14 dagen al het nodige te doen om dit advies op te volgen.

Na de weigering van het Verenigd Koninkrijk om zulks te doen, wendde de Commissie zich op 27 februari 1979 tot het Hof van Justitie met het verzoek om vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk in de in de motivering van het be-

roepschrift genoemde opzichten in strijd met zijn verdragsverplichtingen heeft gehandeld, alsmede het Verenigd Koninkrijk in de kosten van de procedure te verwijzen.

Het Koninkrijk Denemarken, de Franse republiek, Ierland en het Koninkrijk der Nederlanden hebben zich ter ondersteuning van de Commissie in de procedure gevoegd.

Ten aanzien van de maatregelen, die praktisch het onderwerp van drie afzonderlijke procedures vormen, wil ik het volgende opmerken:

I — De Mourne Fishery

De Commissie, in het bijzonder ondersteund door de Franse republiek, is van mening dat het Verenigd Koninkrijk, door het vaststellen van de „Herring (Restriction of Fishing) Regulations (Northern Ireland) 1978" in verscheidene opzichten zijn verdragsverplichtingen niet is nagekomen. Volgens haar was in de Mourne Fishery enkel een volledig verbod van haringvisserij een passende en dus ook volgens het gemeenschapsrecht toegestane maatregel ter bescherming van het haringbestand aldaar geweest. Het quotum van 400 ton, dat na 19 september mocht worden gevangen en dat altijd nog 6 % van het totale, aan het begin van het jaar geschatte haringbestand aldaar omvatte, is volgens de Commissie niet te verenigen met de door de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee aanbevolen instandhoudingsmaatregelen, die overigens ook waren verwerkt in de voorstellen van de Commissie.

Verder zou de inbreuk hierin bestaan, dat de voorgenomen maatregelen minder dan 36 uur vóór hun inwerkingtreding aan de Commissie waren medegedeeld, zonder dat een motivering werd gegeven voor de voorziene ontheffing van 400 ton. Ten slotte zou het feit dat enkel kleine schepen van de ontheffingsregeling gebruik konden maken, hebben geleid tot discriminering van de vissers van andere Lid-Staten, die met dergelijke kleine schepen de betrokken visgronden moeilijk konden bereiken.

Los van deze verwijten is de Commissie verder van mening dat de betrokken visserijzone zo snel mogelijk had moeten worden gesloten nadat de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee zulks had aanbevolen en na het vervallen van de desbetreffende verordening in de Raad op 31 januari 1978 geen overeenstemming meer was bereikt. Volgens het gemeenschapsrecht was het Verenigd Koninkrijk derhalve verplicht geweest, de gerichte haringvisserij in de Mourne Fishery uiterlijk per 6 februari 1978 — de dag waarop Ierland overeenkomstig een voorstel van de Commissie en met toestemming van de Commissie zijn eigen wateren sloot — te verbieden.

De regering van het Verenigd Koninkrijk voert daartegen ter rechtvaardiging aan, dat de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee heeft voorgesteld in 1978 en 1979 de haringvisserij in de betrokken zone volledig te verbieden. Deze aanbeveling had het Verenigd Koninkrijk opgevolgd door met ingang van 26 september 1978 in de Mourne Fishery de gerichte haringvangst binnen zijn visserijzones volledig te verbieden. Bij de ontheffingsregeling, waarbij het schepen met een lengte van minder dan 35 voet werd toegestaan binnen een zone van een halve mijl vóór de kust van het graafschap Down tot uiterlijk 27 oktober 1978 maximaal 400 ton haring te vangen, ging het om een loutere overgangsmaat-

regel ter verlichting van de economische en sociale problemen die voor de kustvissers uit het vangstverbod voortvloeiden.

Overigens waren het vangstverbod en de uitzonderingsbepaling gelijkelijk op alle vissers toegepast.

Omdat er verscheidene Britse trawlers in het betrokken gebied waren opgedoken, was men gedwongen geweest snel op te treden en kon de Commissie dientengevolge eerst twee dagen voor de inwerkingtreding van de betrokken maatregelen om toestemming voor de toch al door haar voorgestelde maatregelen worden gevraagd.

De Commissie moet ook worden toegegeven — aldus de Britse regering — dat de betrokken visserijzone misschien vroeger had moeten worden gesloten, doch de opgetreden schade zou niet het gevolg zijn van de te late sluiting.

1. Bij de beoordeling van dit verweer dient mijns inziens allereerst te worden ingegaan op het probleem van de te late invoering van de instandhoudingsmaatregelen. Daarbij moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat de feiten in het onderhavige geding zich hebben voorgedaan binnen de in artikel 102 Toetredingsakte bepaalde overgangstermijn die, zoals het Hof in zijn arrest van 3 juli 1979 (gevoegde zaken 185-204/78, Van Dam en Zonen e.a., Jurispr. 1979, blz. 2345) heeft vastgesteld, eerst op 31 december 1978 is verstreken. Verder moet in aanmerking worden genomen dat de Raad de krachtens artikel 102 Toetredingsakte en artikel 4 van verordening nr. 101/76 voorziene instandhoudingsmaatregelen reeds in juli 1977 bij verordening nr. 1672/77 had vastgesteld en dat voor het tijdvak na 31 januari 1978 geen overeenstemming meer was bereikt over verdere communautaire instandhoudingsmaatregelen.

Terwijl het er in de tot nu toe gewezen arresten van het Hof in visserijzaken, die ik aan het begin heb genoemd, steeds om ging of en onder welke voorwaarden de Lid-Staten eenzijdige instandhoudingsmaatregelen *konden* nemen, zolang de Gemeenschap geen gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid terzake, moet het Hof in de onderhavige procedure beslissen of en onder welke voorwaarden de Lid-Staten instandhoudingsmaatregelen *moesten* nemen, nadat de Raad van zijn bevoegdheid terzake gebruik had gemaakt en wegens ontbreken van eenstemmigheid geen verdere communautaire regelingen kon vaststellen.

In zijn tot nu toe gewezen arresten, vooral in de zaken-Kramer e.a. (3, 4 en 6/76) en Commissie t. Ierland (61/77), heeft het Hof beklemtoond dat de Gemeenschap bevoegd is instandhoudingsmaatregelen vast te stellen. Met name in de zaak-Commissie t. Ierland (61/77) heeft het Hof verklaard dat „voor zover de Gemeenschap van deze bevoegdheid gebruik heeft gemaakt, de door haar getroffen regelingen alle afwijkende bepalingen der Lid-Staten terzijde stellen „Daarentegen mogen de Lid-Staten, zo vervolgt het Hof, „zolang de overgangsperiode van artikel 102 Toetredingsakte niet is verstreken en de Gemeenschap geen volledig gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid terzake, ... op nationaal niveau de geëigende instandhoudingsmaatregelen nemen, onverminderd evenwel de ingevolge het Verdrag, met name artikel 5, op hen rustende verplichting tot samenwerking".

Terwijl in dit arrest slechts werd gesuggereerd dat zolang de Gemeenschap van

haar bevoegdheid nog geen volledig gebruik heeft gemaakt, de Lid-Staten naast het recht om instandhoudingsmaatregelen vast te stellen ook bepaalde verplichtingen hebben, wordt zulks uitdrukkelijk gezegd in het arrest-Van Dam en Zonen (185-204/78), volgens hetwelk de Lid-Staten ter vermijding van een juridisch vacuüm „in het jaar 1978 gerechtigd en *gehouden* [waren], elk voor hun eigen rechtsgebied, iedere met het gemeenschapsrecht verenigbare maatregel te nemen ter bescherming van de biologische rijkdommen van de zee . . .".

Een dergelijk juridisch vacuüm mag natuurlijk ook niet ontstaan — onder meer de Britse regering wijst daar terecht op —, wanneer de in beginsel bevoegde Gemeenschap niet in staat is verdere instandhoudingsmaatregelen vast te stellen. Derhalve zouden in dat geval de Lid-Staten gerechtigd en verplicht zijn de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen, waarbij — dit wil ik thans reeds zeggen — de eisen van het gemeenschapsrecht in acht moeten worden genomen.

Deze verplichting volgt duidelijk uit artikel 5 EEG-Verdrag; ook de Commissie en de Britse, de Franse en de Nederlandse regering wijzen daarop. Weliswaar moet de Britse regering gelijk worden gegeven wanneer zij verklaart dat op deze bepaling geen beroep behoeft te worden gedaan wanneer de verplichting tot samenwerking van de Lid-Staten in bijzondere voorschriften is uitgewerkt, zoals bij voorbeeld in bijlage VI bij de resolutie van Den Haag, de verklaring van de Raad van 30 en 31 januari 1978 en verordening nr. 101/76: deze zijn in zoverre leges speciales van de fundamentele bepaling van artikel 55 EEG-Verdrag. In deze zin heeft ook het Hof in zijn arrest van 4 oktober 1978 (zaak 141/78, Frankrijk t. Verenigd Koninkrijk) onder meer overwogen dat bijlage VI bij de resolutie van Den Haag „op het bijzondere gebied waarvoor zij geldt, een toepassing vormt van de verplichting tot samenwerking, die de Lid-Staten ingevolge artikel 5 EEG-Verdrag op zich hebben genomen toen zij tot de Gemeenschap toetraden". Het belang van deze uit artikel 5 EEG-Verdrag voortvloeiende verplichting tot samenwerking junctis de genoemde bijzondere voorschriften wordt duidelijk in hetzelfde arrest, waar het Hof overweegt dat „deze verplichting in het bijzonder moet worden nagekomen in een situatie waarin het wegens de uiteenlopende belangen waarvoor nog geen oplossing is gevonden, onmogelijk blijkt een gemeenschappelijk beleid tot stand te brengen, en op een gebied als dat van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee, waar waardevolle resultaten enkel kunnen worden bereikt dankzij de samenwerking van alle Lid-Staten".

De principiële norm van artikel 5 maakt dus duidelijk dat de taken van de Lid-Staten niet uitputtend zijn opgesomd in het Oprichtingsverdrag of de Toetredingsakte, maar dat de Lid-Staten bovendien voortdurend gebonden blijven aan hun verantwoordelijkheid voor de verdere uitbouw van de Gemeenschappen en dit is een echte rechtsplicht (vgl. de arresten van 14 juli 1964, zaak 6/64, Costa t. ENEL, Jurispr. 1964, blz. 1199; 31 maart 1971, zaak 22/70, Commissie t. Raad, Jurispr. 1971, blz. 263; 8 juni 1971, zaak 78/77, Deutsche Grammophon-Gesellschaft mbH, Jurispr. 1971, blz. 487; 15 december 1971, gevoegde zaken 51-54/71, International Fruit

Company NV, Jurispr. 1971, blz. 1107; 8 februari 1973, zaak 30/72, Commissie t. Italië, Jurispr. 1973, blz. 161). Om deze reden is het voorschrift, zoals vooral de Deense en Nederlandse regering beklemtonen, van bijzonder belang zolang het communautaire visserijbeleid nog niet vastligt.

Volgens artikel 5, eerste alinea, EEG-Verdrag moeten de Lid-Staten „alle algemene of bijzondere maatregelen treffen welke geschikt zijn om de nakoming" van het primaire en secundaire gemeenschapsrecht te verzekeren. In dit verband voorzien verordening nr. 101/76, alsmede artikel 102 Toetredingsakte in het vaststellen van instandhoudingsmaatregelen. Maatregelen ter beperking van de visvangst alsmede de mogelijkheid zodanige maatregelen vast te stellen, vormen derhalve, zoals het Hof in zijn arrest-Kramer beklemtoont, een integrerend onderdeel van het algemene stelsel van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Een van de doelstellingen van een dergelijk communautair visserijbeleid, een onderdeel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, is echter, zoals reeds uit artikel 39, lid 1, EEG-Verdrag kan worden afgeleid, de markten te stabiliseren en de voorziening veilig te stellen. Daarbij moeten zowel de aard als de produktievoorwaarden van het betrokken produkt in aanmerking worden genomen. Het ligt voor de hand dat maatregelen die geen beperking van de vangst voorzien, ertoe leiden dat deze produktie zodanig terugvalt, dat de voorziening van de consumenten ernstig in gevaar komt. In zoverre is het in verband met de kritieke situatie van enkele visbestanden in het belang van zowel vissers als consumenten, dat de Gemeenschap verplicht is instandhoudingsmaatregelen vast te stellen totdat de bedreigde bestanden zich hebben hersteld. Zoals uit het arrest-Kramer (3, 4 en 6/76) blijkt, is doorslaggevend dat de maatregelen op lange termijn noodzakelijk zijn om een optimale en bestendige opbrengst van de visserij te verzekeren. Het Hof verklaart in het genoemde arrest eveneens, 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 waarin alle belanghebbende staten deelnemen.

Wanneer echter vaststaat dat de Gemeenschap verplicht is instandhoudingsmaatregelen vast te stellen, volgt daaruit, met inachtneming van hetgeen ik met betrekking tot artikel 5 EEG-Verdrag heb uiteengezet, dat de Lid-Staten deze verplichting moeten overnemen wanneer de op zichzelf bevoegde Gemeenschap niet in staat is dergelijke maatregelen te nemen.

Deze gevolgtrekking kan ten slotte ook worden afgeleid uit een andere overweging, die berust op een uitspraak van het Hof in zijn arrest in de zaak-Kramer (3, 4 en 6/76), namelijk dat de Lid-Staten die partij zijn bij internationale overeenkomsten, reeds toen „niet slechts *gehouden* [waren] 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". Daaruit kan worden geconcludeerd dat de Lid-Staten temeer verplicht zijn om binnen de Gemeenschap gezamenlijk op te treden bij het vaststellen van instandhoudingsmaatregelen die in het kader van een gemeenschappelijk visserijbeleid moeten worden ingevoerd, wanneer de Gemeenschap

krachtens artikel 102 Toetredingsakte reeds van haar bevoegdheid terzake gebruik heeft gemaakt.

Wanneer de Lid-Staten evenwel handelen op grond van het gemeenschapsrecht en niet, zoals de Britse regering stelt, op grond van hun eigen nationale recht, dan moeten zij ook de belangen van de Gemeenschap waarborgen. Het gemeenschapsbelang nu komt onder meer tot uiting in de considerans van verordening nr. 100/76 van de Raad, volgens welke „bij de tenuitvoerlegging van deze gemeenschappelijke ordening ook rekening dient te worden gehouden met het belang voor de Gemeenschap om de visstand zo goed mogelijk in stand te houden". Indien instandhoudingsmaatregelen nodig zijn, moeten wegens de bijzondere geaardheid van de visserij, met name wegens het risico van verlegging van de visserij-activiteit in de verschillende wateren die onder de jurisdictie van de Lid-Staten vallen, voor alle in de betrokken visserijzone liggende wateren *gelijktijdig* passende maatregelen worden vastgesteld om een consistent beleid voor de instandhouding en het beheer van het haringbestand te verzekeren. Met andere woorden, wanneer de Gemeenschap niet in staat is gemeenschappelijke regels vast te stellen voor de thans onder haar bevoegdheid vallende maritieme wateren, wordt het gemeenschapsbelang slechts gewaarborgd wanneer de situatie niet door uiteenlopende nationale voorschriften wordt gewijzigd.

Ons is echter bekend dat de regering van Ierland op 6 februari 1978, nadat de communautaire instandhoudingsmaatregelen eind januari waren vervallen, op basis van het voorstel van de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee en na raadpleging van de Commissie en de andere Lid-Staten, overeenkomstig bijlage VI bij de resolutie van Den Haag en de verklaring van de Raad van 30 en 31 januari 1978, een algeheel verbod voor de gerichte haringvisserij in de onder haar jurisdictie vallende wateren in de Mourne Fishery heeft afgekondigd. Zo de maatregelen in het gebied noodzakelijk waren, zou met inachtneming van hetgeen ik hiervoor heb gezegd, de Britse regering eveneens verplicht zijn geweest overeenkomstige maatregelen voor het betrokken gebied vast te stellen.

Beslissende voorwaarde voor het vaststellen van instandhoudingsmaatregelen is echter, zoals ik reeds zei, dat zij *noodzakelijk* zijn, dat wil zeggen dat in een bepaald gebied het visbestand reeds aanzienlijk is verminderd of een onmiddellijk risico van overbevissing bestaat, en dat zonder beperkingen of instandhoudingsmaatregelen het herstel van het visbestand en daarmee de toekomstige verzorging wordt bedreigd.

Met betrekking tot dit probleem betoogt de Britse regering dat het gevaar van overbevissing pas bij het begin van het hoofdvisseizoen, midden september 1978, acuut was geworden, toen verscheidene Britse trawlers in het betrokken gebied verschenen. Daarvóór, dus van januari tot de instelling van het vangstverbod, was in deze zone slechts een beetje kustvisserij beoefend.

Tegenover dit verweer moet er mét de Commissie wel op worden gewezen, dat de kritieke situatie van het met uitsterven bedreigde haringbestand in de Mourne Fishery uiterlijk sedert het rapport van de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee van maart 1977 bekend was. In dit rapport werd dan ook aanbevolen, de haringvisserij in de betrokken zone tussen 53° 20′ en 54° 40′ NB per 30 juni 1977 te verbieden. Dit voorstel van het door alle Lid-Staten erkende wetenschappelijke gremium is vervolgens ver-

werkt in verordening nr. 1672/77 van de Raad van 25 juli 1977, die bij 's Raads verordening nr. 2899/77 tot 31 januari 1978 werd verlengd en die de haringvisserij in de genoemde zone verbood. Dat de situatie van dit bestand kritiek bleef, blijkt uit een ander rapport van de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee van maart 1978, waarin werd aanbevolen het verbod van de haringvisserij in de betrokken zone te handhaven en de voor deze visserij gesloten zone uit te breiden tot 55°00' NB. Op grond daarvan heeft de Commissie in alle door mij in het feitenrelaas vermelde ontwerpverordeningen — laatstelijk in haar voorstel van 6 juli 1978 (COM 78/206) — een verbod van de haringvisserij in dit gebied opgenomen. Zoals ook de Nederlandse regering opmerkt, werd de noodzaak van algehele sluiting uiteindelijk tijdens verscheidene bijeenkomsten van de Raad in januari 1978 door acht Lid-Staten erkend. Enkel de Britse regering kon zich niet akkoord verklaren met oplossingen die op de voorstellen van de Commissie waren gebaseerd en die door de overige acht staten waren goedgekeurd.

Blijkens een rapport van de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee, gedateerd 28 tot 30 september 1978 (Report of the Herring Assessment Working Group for the Area South of 62° N), bedroeg de geraamde totale vangst van haringen in de Mourne Fishery in 1978 tot het tijdstip waarop het rapport werd opgesteld, ongeveer 2 350 ton. Daarbij moet echter in aanmerking worden genomen dat niet kan worden vastgesteld of deze totale hoeveelheid in de beschreven zone is binnengehaald of dat bovendien een niet onbelangrijk gedeelte daarvan, zoals de Ierse regering toegeeft, ook na de sluiting van de onder de Ierse jurisdictie vallende wateren door Ierse vissers is gevangen. Het staat evenwel vast — en ook de Britse regering erkent dit — dat tot de definitieve sluiting van de onder de jurisdictie van het Verenigd Koninkrijk vallende wateren op 26 september 1978 door Britse vissersvaartuigen in de Mourne Fishery 402, 75 ton werd gevangen. Deze hoeveelheid bedraagt echter altijd nog 6 % van het begin 1978 door de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee op 5 866 ton geraamde haringbestand in de Mourne Fishery. Het feit dat de Ierse vissers ook nog na het sluiten van de Ierse wateren haring in de betrokken zone hebben gevangen, kan in dit verband — dat hoef ik niet te beklemtonen — het achterwege blijven van de sluiting van de wateren onder Britse jurisdictie niet rechtvaardigen.

Voor mij staat derhalve vast dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zijn verplichtingen krachtens het EEG-Verdrag heeft geschonden door de wateren onder zijn jurisdictie in de Mourne Fishery niet binnen een redelijke termijn na het vervallen van de communautaire instandhoudingsmaatregelen en de sluiting van het Ierse deel van de Mourne Fishery op 6 februari 1978 voor de haringvisserij te sluiten.

2. Na deze constatering kan ik het onderzoek van de overige verwijten betreffende structuur en gevolgen van de op 20 september 1978 in werking getreden „Herring (Restriction of Fishing) Regulations (Northern Ireland) 1978" betrekkelijk kort houden. Terzake behoeft enkel te worden uitgemaakt of en in hoeverre de maatregelen die de regering van het Verenigd Koninkrijk in september

1978, dus nog tijdens de overgangsperiode van artikel 102 Toetredingsakte, eenzijdig heeft vastgesteld, verenigbaar zijn met de eisen van het gemeenschapsrecht. Bij de beantwoording van deze vraag kan ik mij baseren op een reeds vaste rechtspraak.

Volgens verordening nr. 101/76, bijlage VI bij de resolutie van Den Haag, de verklaring van de Raad van 30 en 31 januari 1978 alsmede de door mij in het feitenrelaas vermelde arresten van het Hof zijn nog slechts die maatregelen ter bescherming van de visgronden en de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee geoorloofd, die strikt noodzakelijk, passend en niet-discriminerend zijn. Bovendien kan het slechts om tijdelijke, voorlopige maatregelen gaan, waarvan de gevolgen voor de werking van de vismarkt tot een minimum beperkt moeten blijven en die niet in strijd met het algemene evenredigheidsbeginsel mogen zijn. Bovendien volgt uit de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 101/76, alsmede uit de door alle Lid-Staten aanvaarde bijlage VI bij de resolutie van Den Haag en de verklaring van de Raad van januari 1978, dat een Lid-Staat die voornemens is dergelijke maatregelen in te voeren, moet trachten de goedkeuring van de Commissie te verkrijgen, die in alle stadia van deze procedure moet worden geraadpleegd, en dat hij bovendien ook de andere Lid-Staten in kennis moet stellen van de voorgenomen wijzigingen.

Maatregelen als die van de Britse regering waren destijds strikt noodzakelijk voor de bescherming van het met uitsterven bedreigde haringbestand in de Mourne Fishery tussen 54° en 55° NB.

Met betrekking tot de vraag of de Britse maatregelen geschikt waren om het haringbestand te beschermen, zijn de Commissie, de Deense, de Franse en de Nederlandse regering van mening dat zulks niet het geval was, daar in strijd met de aanbeveling van de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee en de voorstellen van de Commissie een bepaalde zone, zij het slechts voor een bepaalde tijd, van het vangstverbod was uitgezonderd.

Daartegenover stelt de Britse regering dat de visserijzone volledig was gesloten en dat enkel wegens de noodzaak van een snelle invoering van het vangstverbod gedurende een korte overgangsperiode een uitzondering voor de kustvisserij was gemaakt.

Dit verweer van de Britse regering kan mij echter niet overtuigen. Zoals wij hebben gezien, kon immers volgens de aanbevelingen van de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee slechts een volledige sluiting van de betrokken visserijzone, en zulks reeds vanaf februari 1978, het bedreigde haringbestand voldoende bescherming bieden. Het was stellig wenselijk, de kustvissers op economische en sociale gronden een billijk inkomen te waarborgen, doch dit diende niet via de instandhoudingsmaatregel te geschieden. Indien de Britse regering de Commissie tijdig over de voorgenomen sluiting had geraadpleegd, zou zij — daarop wijst vooral ook de Franse regering — de kustvissers op andere wijze bestaanszekerheid hebben moeten verschaffen, zodat geen eenzijdige overgangsmaatregel nodig was geweest. Overigens staat het gemeenschapsrecht slechts nationale *instandhoudings*maatregelen toe, doch geen maatregelen van sociaal en regionaal beleid of van steun-

verlening, die enkel op eenvormige wijze kunnen worden vastgesteld.

3. Ten slotte zien de Commissie en de andere interveniënten in de uitzonderingsregeling die de haringvisserij slechts toestond aan schepen met een lengte van minder dan 35 voet, een krachtens het gemeenschapsrecht ongeoorloofde discriminatie tegenover de andere Lid-Staten.

Bij de beoordeling rechtens van dit verwijt lijkt het mij voldoende te verwijzen naar het arrest van het Hof in de zaak-Commissie t. Ierland (zaak 61/77) en naar het arrest van 16 februari 1978 (zaak 88/77, Schonenberg, Jurispr. 1978, blz. 473). In beide zaken ging het erom dat Ierland bij nationale verordening een aan zijn kusten grenzend zeegebied voor de visvangst had gesloten. Een andere verordening bevatte een ontheffing van dit verbod voor vissersvaartuigen met een geregistreerde lengte van minder dan 33 meter. Het Hof heeft in de zaak-Schonenberg voor recht verklaard dat artikel 7 EEG-Verdrag, artikel 2 van verordening nr. 101/76 en — voor zover zij in casu relevant zijn — de artikelen 100 en 101 Toetredingsakte eraan in de weg staan dat een Lid-Staat maatregelen neemt als vervat in de betrokken Ierse verordeningen. Gelet op de vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke het in het gemeenschapsrecht verankerde voorschrift betreffende de gelijke behandeling niet alleen de zichtbare discriminaties op grond van nationaliteit verbiedt, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie, die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden, dient zulks natuurlijk ook in het onderhavige geval te gelden.

4. Ter afronding dien ik dan nog iets te zeggen over het verwijt dat er geen sprake is geweest van behoorlijke raadpleging. De Britse regering geeft toe dat de raadpleging, slechts twee dagen vóór de inwerkingtreding van de betrokken maatregelen, enigszins aan de late kant was, doch als verontschuldiging laat zij gelden dat de zaak zeer urgent was geworden door het verschijnen van Britse trawlers. Bovendien zou de korte periode in de praktijk niet van belang zijn, omdat alle betrokkenen overtuigd waren van de noodzaak van een vangstverbod.

Met het laatste argument zou ik het stellig eens kunnen zijn indien de vastgestelde instandhoudingsmaatregel precies overeenkwam met het voorstel van de Commissie. Maar zoals uit het arrest van het Hof in de zaak-Frankrijk t. Verenigd Koninkrijk (zaak 141/78) kan worden afgeleid, moeten in zo'n geval — anders dan de Britse regering meent — de voorgenomen instandhoudingsmaatregelen nog wel *tevoren* ter kennis van de andere Lid-Staten en de Commissie worden gebracht.

Wanneer echter, zoals in het onderhavige geval, een Lid-Staat voornemens is maatregelen in te voeren die van het voorstel van de Commissie afwijken, dan dient hij, zoals vooral uit bijlage VI bij de resolutie van Den Haag blijkt, te trachten de goedkeuring van de Commissie te verkrijgen, die in alle stadia van deze procedure moet worden geraadpleegd. Om de voorgestelde maatregel met inachtneming van de eisen van het gemeenschapsrecht te kunnen goedkeuren, moet de Commissie daarvan tijdig in kennis worden gesteld. Dat de korte periode van twee dagen daarvoor niet toereikend was, spreekt vanzelf. Het late verzoek aan de Commissie om goedkeu-

ring kan door de Britse regering ook niet worden gerechtvaardigd met een beroep op de urgentie van de maatregel, want zoals wij zagen, had het Verenigd Koninkrijk de nodige instandhoudingsmaatregelen al veel vroeger moeten vaststellen.

II — De visserijzone in het noorden van de Ierse zee en rondom het eiland Man

De Commissie verwijt de Britse regering in 1977 en 1978 in dit gebied in meer opzichten in strijd met de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen te hebben gehandeld.

1. Eerst zou de Britse regering, toen de gemeenschapregeling nog gold, hebben nagelaten de Commissie en de andere Lid-Staten de precieze toepassingsmodaliteiten van het bij de „Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977" en de „Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977" ingevoerde vergunningenstelsel mee te delen. De Commissie was geen ander document over het voorgenomen stelsel voorgelegd dan het „Agreement" van 23 juli 1977 tussen de Britse autoriteiten, de Ierse regering en de autoriteiten van het eiland Man. Dit „Agreement", waarmee Ierland uiteindelijk niet heeft ingestemd, bepaalde echter onder meer dat de autoriteiten van het eiland Man 24 vergunningen zouden verstrekken voor de visvangst binnen de 12-mijlszone van het eiland. Behoudens afwijkende regeling zou verder geen enkel schip de haringvisserij in de betrokken zone mogen beoefenen wanneer het geen vergunning voor de visvangst binnen de 12-mijlszone van het eiland Man had. Krachtens de vergunningen voor het eiland Man ten slotte zouden de betrokken vissers alle vangsten met het oog op het toezicht slechts in bepaalde havens mogen aanvoeren. Uit dit „Agreement" en uit een reeks andere aanwijzingen leidt de Commissie af dat wanneer de Ierse vissersvaartuigen in 1977 van hun historische visserijrechten binnen de 12-mijlszone van het eiland Man gebruik hadden willen maken, zij ook aan een vergunningenstelsel waren onderworpen in de wateren onder de jurisdictie van het Verenigd Koninkrijk, waarvoor in elk geval voor wat het visserijbeleid betreft, een bevoegdheid van de Gemeenschap bestond. In zoverre verkeerden de Ierse vissersvaartuigen in het nadeel ten opzichte van de Franse en Nederlandse die in dezelfde zone visten en niet aan het vergunningenstelsel waren onderworpen. Ten slotte merkt de Commissie op dat de beide besluiten van 1977, waarvoor overigens niet om goedkeuring is verzocht, weliswaar de autoriteiten machtigden vergunningen af te geven, doch geen aanwijzingen bevatten omtrent het daarbij te voeren beleid.

Een zelfde verwijt van onvoldoende informatie wordt ook gemaakt ten aanzien van de in 1978 door de Britse autoriteiten en de autoriteiten van het eiland Man gevolgde praktijk. Op 30 mei 1978 stelde de Permanente Vertegenwoordiging van Ierland de Commissie ervan in kennis, dat het Verenigd Koninkrijk en de autoriteiten van het eiland Man na het vervallen van de desbetreffende communautaire regelingen in januari van dat jaar overeenstemming hadden bereikt over een nieuw actieprogramma voor de haringvisserij in de betrokken zone en hieraan op 15 mei 1978, zonder de Commissie en de Ierse regering te informeren, uitvoering hadden gegeven. Het mondeling aan de Ierse autoriteiten meegedeelde programma was in grote lijnen vergelijkbaar met het „Agreement" van

1977, behoudens dat de totale toegestane vangst op een lager niveau was vastgesteld dan in 1977, een groter aantal vissersvaartuigen uit het Verenigd Koninkrijk en het eiland Man een vergunning zouden krijgen en slechts vissersvaartuigen met een vergunning voor de wateren van het eiland Man vis op dit eiland mochten aanvoeren. De vertegenwoordigers van het Verenigd Koninkrijk hadden er bovendien op gewezen, dat Ierse schepen zouden worden opgebracht indien zij zouden proberen zonder vergunning in de wateren rondom het eiland Man te vissen. Uit een „hint" van een Brits ambtenaar kon verder worden afgeleid dat hetzelfde zou gelden voor de visvangst door Ierse vissersvaartuigen in de Britse wateren. Over de toepassing van dit actieprogramma en de afgifte van de vergunningen was de Commissie niets meegedeeld en op verzoeken om inlichtingen waren steeds halfslachtige antwoorden gegeven.

Zelfs het telexbericht van 17 augustus 1978 had geen duidelijkheid verschaft met betrekking tot dit voor alle betrokken Lid-Staten belangrijke probleem.

De Commissie is derhalve van mening dat het Verenigd Koninkrijk de verdeling van de vergunningen heeft vastgesteld zonder de procedure te volgen die is voorzien in het gemeenschapsrecht, te weten de reeds aangehaalde bijlage VI bij de resolutie van Den Haag en artikel 3 van verordening nr. 101/76, en dusdoende in strijd met zijn verplichtingen ex artikel 5 EEG-Verdrag heeft gehandeld.

De regering van het Verenigd Koninkrijk daarentegen wijst erop dat de Raad in verordening nr. 1779/77 vangstquota voor het betrokken gebied had vastgesteld. Artikel 4 van deze verordening verplichtte de Lid-Staten, voor zover mogelijk alle maatregelen te treffen die nodig waren voor de naleving van deze bepaling. Het vergunningenstelsel was ingevolge deze bepaling slechts ingevoerd om de naleving van de door de Raad vastgestelde quota te controleren. Er waren dan ook geen nieuwe instandhoudingsmaatregelen ingevoerd die volgens de bovengenoemde gemeenschapsbepalingen hadden moeten worden aangemeld. Nadat het „Agreement" niet in werking had kunnen treden omdat de Ierse regering weigerde enige vorm van vergunningen te aanvaarden, had het Verenigd Koninkrijk stappen ondernomen om te verzekeren dat *zijn eigen* vissers de door de Raad opgelegde quota niet zouden overschrijden. Afgezien van de kustwateren van het eiland Man, gold het visverbod slechts voor Britse schepen en waren geen beperkingen voor schepen van andere Lid-Staten voorzien. Deze laatste hadden echter, afgezien van Ierse schepen, toch geen recht om in de wateren van het eiland te vissen. Nadat de gemeenschapsregeling op 31 januari 1978 was vervallen, bleek het voor het Verenigd Koninkrijk noodzakelijk binnen zijn visserijgebied eigen maatregelen in te voeren. Derhalve was besloten ook in 1978 een vergunningenstelsel te handhaven dat, behoudens enige details zoals het aantal afgegeven vergunningen, overeenkwam met dat van 1977. Van de vissers van de andere Lid-Staten was dus ook in dat jaar geen vergunning verlangd en zij hadden in het betrokken gebied dus ongehinderd kunnen vissen. Ten slotte had in 1977 noch in 1978 een Iers vissersvaartuig een vergunning voor het vissen in de wateren rondom het eiland Man aangevraagd.

Bij de beoordeling van de vraag of het Verenigd Koninkrijk in strijd met zijn uit

het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen heeft gehandeld, door de Commissie en de Lid-Staten onvoldoende te informeren over de toepassing van het bij de gewraakte besluiten ingevoerde vergunningenstelsel, lijkt het mij gewenst nog eens kort te wijzen op de ratio van de desbetreffende communautaire procedurevoorschriften. Zoals ik reeds heb uiteengezet, is de instandhouding van de visbestanden afhankelijk van de maritieme ecologie binnen de gehele communautaire 200-mijlszone. Een redelijk gemeenschapsbeleid op het gebied van de instandhouding en het beheer van de rijkdommen van de zee dient derhalve bij gebreke van een integrale gemeenschapsregeling de Commissie in staat te stellen te verzekeren dat eenzijdige maatregelen van de Lid-Staten niet tot een ongerechtvaardigde benadeling van de belangen van de Gemeenschap en andere Lid-Staten leiden. De actieve medewerking van de Commissie is van belang om de verschillen tussen de nationale visserijregelingen zo klein mogelijk te houden. Opdat de Commissie deze taak kan uitvoeren, bepaalt bijlage VI bij de resolutie van Den Haag dat de betrokken Lid-Staat alvorens een eenzijdige maatregel tot instandhouding van de visbestanden te nemen, moet trachten de goedkeuring van de Commissie te verkrijgen, die in alle stadia van deze procedure moet worden geraadpleegd. Een dergelijke *samenwerking* (vgl. arrest van het Hof in de zaak-Commissie t. Ierland, zaak 61/77) vooronderstelt echter een duidelijke en tijdige informatie over de voorgenomen maatregelen.

Anders dan de Britse regering meent, kan daarbij niet van belang zijn of beoogd wordt nieuwe instandhoudingsmaatregelen in te voeren dan wel of het slechts om de uitvoering en controle van een door het gemeenschapsrecht goedgekeurde vangstbeperking gaat. In zoverre wil ik erop wijzen dat in bijlage VI bij de resolutie van Den Haag het beginsel van het verbod van eenzijdige maatregelen voorop staat. Zoals ik in mijn conclusie in de zaak-Frankrijk t. Verenigd Koninkrijk (zaak 141/78) heb uiteengezet, moet derhalve worden aangenomen dat, wanneer in uitzonderlijke gevallen van dit beginsel wordt afgeweken, de bepalingen ter bescherming van de gemeenschapsbelangen ruim moeten worden uitgelegd. Zij dienen overal te worden toegepast waar dit ook maar enigszins nodig blijkt. Een dergelijke noodzaak volgt echter reeds uit het belang van de Gemeenschap, te vernemen hoe haar regeling wordt uitgevoerd en of de nationale maatregelen niet verder gaan dan hetgeen ter verwezenlijking van de gemeenschapsregeling nodig is. Om die reden bepaalt ook artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1779/77 dat „de Lid-Staten de Commissie regelmatig verslag uitbrengen over de door hen uitgevoerde controles".

Een dergelijke informatieplicht die, gelet op het voorgaande, ook moet gelden voor maatregelen die enkel ter controle van de eigen onderdanen dienen, wordt des te belangrijker wanneer de Commissie de verdenking koestert dat de maatregelen discriminerend kunnen zijn jegens een andere Lid-Staat, en derhalve uitdrukkelijk naar de toepassing in de praktijk van een vergunningenstelsel informeert. Voor een dergelijk vermoeden bestond onder meer reeds aanleiding omdat in het „Agreement" van 23 juli

1977 de afgifte van een vergunning voor de Britse visserijzones was gekoppeld aan het bezit van een vergunning voor de 12-mijlszone van het eiland Man. Daarnaast was er nog een aantal andere aanwijzingen — ik zal niet op de details ingaan — op grond waarvan niet kon worden uitgesloten dat Ierse schepen ook in de Britse wateren een vergunning nodig hadden. Bovendien was er de omstandigheid dat er vanuit biologisch oogpunt geen reden bestond om *enkel* in de wateren rondom het eiland Man quota voor Ierse vangsten vast te stellen, daar *hetzelfde* visbestand zich binnen en buiten deze wateren ophield. Een quotaregeling zou onder deze omstandigheden niet erg veel zin hebben gehad. Maar zelfs wanneer men ervan uitgaat dat voor de Ieren inderdaad slechts binnen de wateren van het eiland Man een vangstquotum zou gelden, zou dit een discriminatie ten opzichte van de vissers uit het Verenigd Koninkrijk en het eiland Man hebben betekend, voor wie één uniform quotum voor zowel de Britse wateren als de wateren rondom het eiland Man was voorzien. Ten slotte bracht zelfs het telexbericht van 17 augustus 1978, waarbij de Britse regering de Commissie om goedkeuring verzocht voor de maatregelen die zij in overleg met de regering van het eiland Man wilde vaststellen om de haringvangst in 1978 binnen de Britse visserijgrenzen in de Ierse Zee met inbegrip van de wateren rondom het eiland Man te regelen, geen uitsluitsel over al deze vraagpunten. Weliswaar wordt daarin verklaard dat schepen uit het Verenigd Koninkrijk vanwege hun traditionele visserij-activiteit 120 vergunningen zouden krijgen; dat de Britse regering voorts vergunningen voor andere wateren dan die rondom het eiland Man zou afgeven aan dezelfde schepen die een vergunning hadden voor de wateren rondom het eiland Man; en dat ten slotte de vis slechts in bepaalde havens mocht worden aangevoerd, zonder dat uitdrukkelijk werd aangegeven welke havens dat waren — maar de telex zwijgt over de afgifte van vergunningen aan Ierse vissers, die in de wateren van het eiland Man visrechten bezaten.

Hieruit volgt reeds dat de regering van het Verenigd Koninkrijk haar uit bijlage VI bij de resolutie van Den Haag voortvloeiende verplichting tot samenwerking met de Commissie heeft geschonden door deze onvoldoende duidelijk over de in 1977 en 1978 ingevoerde maatregelen te informeren.

Om dezelfde redenen is ook het verwijt gegrond dat artikel 3 van verordening nr. 101/76 is geschonden, dat de Lid-Staten verplicht de andere Lid-Staten en de Commissie in kennis te stellen van de wijzigingen die zij voornemens zijn aan te brengen in de visserijregeling, vastgesteld ter toepassing van het bepaalde in artikel 2 van de verordening. Daar deze aanmeldingsverplichting kennelijk berust op soortgelijke overwegingen, als van bijlage VI bij de resolutie van Den Haag, gelden alle dienaangaande gemaakte opmerkingen ook met betrekking tot bedoeld artikel 3. In dit verband wil ik er enkel uitlichten, dat *alle* andere Lid-Staten van *alle* voorgenomen wijzigingen in kennis moeten worden gesteld. De invoering van een vergunningenstelsel door de twee Britse besluiten van 1977 hield ten opzichte van de voorgaande regeling in elk geval een wijziging in, zonder dat het in dit verband van belang is of deze als een instandhoudingsmaatregel kan worden aangemerkt. Van deze wijziging werden ook niet alle andere Lid-Staten in kennis gesteld.

2. Na deze conclusies met betrekking tot de door het gemeenschapsrecht voorgeschreven procedure, wil ik thans ingaan op de verwijten betreffende de inhoud van de maatregelen van de Britse regering.

Daarbij zou ik willen beginnen met de verwijten die mij zowel feitelijk als rechtens duidelijk lijken.

a) Zo wordt de regering van het Verenigd Koninkrijk verweten dat zij, zoals aangekondigd in het telexbericht van 17 augustus 1978, voor het van midden augustus tot ongeveer eind september durende hoogseizoen eenzijdig vangstquota heeft vastgesteld die niet berustten op het voorstel van de Commissie van 1978 en waarmee ook de andere betrokken Lid-Staten niet hadden ingestemd. Zelfs wanneer de Britse regering zich had mogen beroepen op de aanbeveling van de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee, dan zou zij toch niet gerechtigd zijn geweest naar eigen goeddunken vangstquota voor andere Lid-Staten vast te stellen. Voor zover de Lid-Staten echter bevoegd waren eenzijdige maatregelen vast te stellen, waren zij niet alleen gebonden aan artikel 5 EEG-Verdrag, doch ook aan bijlage VII bij de resolutie van Den Haag. De regering van het Verenigd Koninkrijk had dan ook de Commissie dienen te raadplegen alvorens Ierse schepen een vangstquotum toe te wijzen, en zij had ook de Ierse vissersvaartuigen een groter quotum moeten toekennen dan in 1977 en voorafgaande jaren.

Daartegenover betoogt de regering van het Verenigd Koninkrijk dat het „Advisory Committee on Fishery Management" van de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee in mei 1978 had aanbevolen, de totale toegestane vangst van haring uit de Ierse Zee in 1978 terug te brengen van 12 500 ton tot 9 000 ton. In een nota van 20 juli 1978 had zij de noodzaak en de urgentie van een dergelijke vermindering ook ter kennis van de Raad gebracht. Aangezien in de daaropvolgende zitting van de Raad echter geen overeenstemming kon worden bereikt over een gemeenschappelijk visserijbeleid, hadden de Britse regering en de regering van het eiland Man eenzijdig geprobeerd de visvangst voor het jaar 1978 binnen de Britse visserijgrenzen tot 9 000 ton te beperken. Alleen voor Britse vissersvaartuigen en voor die van het eiland Man was daarbij een vangstquotum vastgesteld, doch niet voor de vissersvaartuigen van de andere Lid-Staten. Bij het quotum van 8 100 ton was men uitgegaan van de traditionele structuur van de visserij in de Ierse Zee, zoals deze ook tot uiting kwam in 's Raads verordening nr. 1779/77. De Commissie was op 17 augustus 1978 van deze maatregelen in kennis gesteld, waarbij tevens formeel om goedkeuring was verzocht in de zin van bijlage VI bij de resolutie van Den Haag. Bijlage VII bij deze resolutie bevat — aldus de Britse regering — enkel een intentieverklaring, die niet afdoet aan de rechtmatigheid van voorlopige nationale maatregelen.

Bij de beoordeling van dit verweer wil ik er allereerst op wijzen dat het argument van de Britse regering dat zij enkel voor haar eigen vissers en de vissers van het eiland Man vangstquota heeft vastgesteld, haar optreden niet kan rechtvaardigen. Dit blijkt reeds hieruit, dat zij voor haar eigen vissers en de vissers van het eiland Man 8 100 ton reserveerde, terwijl tegelijkertijd de totale toegestane vangst werd teruggebracht van 12 500 tot 9 000 ton. Weliswaar was ook de door

de Raad in verordening nr. 1779/77 vastgelegde verdeling van de vangstquota tussen de genoemde Lid-Staten gebaseerd op dit percentage — daarin heeft de Britse regering gelijk —, doch daarbij is de Raad uitgegaan van een totale toegestane vangst van 13 200 ton. Volgens het voorstel van de Commissie van 17 oktober 1977 (COM 77/524) was van de totale toegestane vangst van 12 500 ton voor het jaar 1978 slechts 74,2 % voorzien voor de vissers van het Verenigd Koninkrijk en het eiland Man, terwijl de resterende 25,8 % dienden te worden gereserveerd voor de Ierse, Franse en Nederlandse vissers. Daarvan was het aandeel voor Ierse vissers bepaald op 17 % tegenover 7,6 % in het voorafgaande jaar, voor de Franse vissers op 2,9 % tegenover 1,5 %, en voor de Nederlandse vissers op 5,7 % tegenover 0,83 %. Ten aanzien van deze verdeling wordt in de considerans van het genoemde voorstel van de Commissie gezegd:

„Overwegende dat het totale volume dat door de Lid-Staten mag worden gevangen billijk moet worden verdeeld; dat bij deze verdeling derhalve rekening moet worden gehouden met de behoeften en mogelijkheden van de kustgebieden waar de bevolking in bijzondere mate is aangewezen op de visserij en aanverwante industrieën".

Uit deze formulering, die indirect verwijst naar bijlage VII bij de resolutie van Den Haag, blijkt bijzonder duidelijk dat bij de verdeling van de quota sociale en economische overwegingen een rol moeten spelen. Zoals we reeds hebben gezien, kunnen dergelijke maatregelen logischerwijze slechts door de Commissie worden ingevoerd in het kader van een gemeenschappelijk beleid, doch niet op eigen houtje door de Lid-Staten in het kader van eenzijdige maatregelen zonder medewerking van de Commissie.

Aangezien de Commissie de Britse maatregelen niet had goedgekeurd, is de eenzijdige vaststelling van vangstquota door de Britse regering als in strijd met het Verdrag te beschouwen, zonder dat behoeft te worden ingegaan op de vraag of bijlage VII bij de resolutie van Den Haag enkel de gemeenschapsinstellingen of ook de Lid-Staten bindt. Buitendien werd de Commissie eerst vier dagen vóór de inwerkingtreding van de maatregel om goedkeuring verzocht en was het haar gewoon onmogelijk vóór de inwerkingtreding daarvan een oordeel te geven, daar er in deze periode ook nog een weekend viel.

b) Met de vermindering van de totale toegestane vangst tot 9 000 ton houdt ook verband het verwijt aan de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat zij door de te vroege sluiting van de visserijzone op 24 september 1978 de vissers uit andere Lid-Staten, die van oudsher na deze datum in deze wateren vissen, uit deze zone heeft geweerd, terwijl Britse vissers en vissers van het eiland Man daarin van oudsher vóór deze datum visten. Door de eerdere sluiting, die niet nodig was op biologische gronden, waren derhalve vooral de Franse en de Nederlandse vissers benadeeld ten opzichte van hun Britse collega's.

De Britse regering evenwel wijst erop, dat de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee reeds in mei 1978 een vermindering tot 9 000 ton had aanbevolen. Daar deze hoeveelheid op het betrokken tijdstip reeds was gevangen, zou de sluiting ook billijk en nodig zijn

geweest. De „Irish Sea Herring (Prohibition of Fishing) Order 1978" verbood ten slotte de visserij voor alle vissers, ongeacht hun nationaliteit, en was derhalve niet discriminerend.

Daartegenover dient echter te worden opgemerkt dat de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee geen bepaalde datum voor de sluiting van de betrokken wateren had aanbevolen. Daarom had ook de Commissie in haar voorstel voor 1978 ervan afgezien de door haar voorziene totale toegestane vangst gedurende het lopende visserijseizoen van 12 500 tot 9 000 ton terug te brengen. Zonder dat een oordeel over de noodzaak en juistheid van een dergelijke eenzijdige vermindering nodig is kan in elk geval worden vastgesteld dat het Verenigd Koninkrijk door de per 24 september 1978 voor de rest van het jaar bevolen sluiting van de visserijzone de vangstquota de facto tussen zijn eigen vissers en de vissers uit andere Lid-Staten had verdeeld. Dit valt duidelijk af te leiden uit de vangstcijfers voor het jaar 1978, die ons door de Britse regering zelf zijn meegedeeld. Van de totale vangst van 8 458 ton haalden de vissers uit het Verenigd Koninkrijk en het eiland Man 90,6 % binnen, terwijl de Ierse vissers tot de sluitingsdatum slechts 7,21 %, de Franse 1,03 % en de Nederlandse 1,16 % hadden gevangen. Uit deze percentages, die min of meer overeenkomen met de percentages van de Raad in verordening nr. 1779/77 voor het jaar 1977, maar niet met die van de Commissie voor 1978, blijkt duidelijk dat de sluiting op het genoemde tijdstip dezelfde gevolgen had als een eenzijdige verdeling van de vangstquota, welke, zoals ik reeds heb uiteengezet, niet zonder toestemming van de Commissie had mogen plaatsvinden. In dit verband mag niet over het hoofd worden gezien dat de Britse vissers en de vissers van het eiland Man reeds vanaf februari en na een korte onderbreking weer vanaf midden mei in deze wateren visten, terwijl de vissers van de andere Lid-Staten hun toch al betrekkelijk kleine quota in de regel in de laatste weken van september en in de periode na 19 november benutten. De Britse regering sloot de wateren echter voortijdig, nadat haar op grond van het vergunningenstelsel was gebleken dat de eigen vissers reeds een aandeel van ongeveer 90 % van het totale quotum hadden gevangen. In zoverre had de sluiting van de wateren per 24 september voor de rest van het jaar, die in deze vorm niet door de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee was aanbevolen, discriminerende gevolgen voor de vissersvaartuigen van de andere Lid-Staten.

c) Te bespreken blijven thans nog de verwijten betreffende de gevolgen van het ingevoerde vergunningenstelsel voor met name de visserij door de Ierse vissers in de onder de jurisdictie van het Verenigd Koninkrijk vallende wateren. Voor de meeste van de desbetreffende grieven is mijns inziens echter onvoldoende bewijs aangevoerd.

Dit geldt vooral voor de stelling dat de Ierse vissers, zo zij op grond van hun historische rechten een vergunning voor de haringvisserij binnen de 12-mijlszone van het eiland Man zouden hebben aangevraagd, automatisch ook gebonden zouden zijn aan een quotum voor de haringvisserij in de Britse wateren. Het staat dan ook niet vast dat zij voor de keus zouden zijn gesteld een dergelijk

quotum te accepteren of hun historische rechten te verliezen. Bovendien lijkt mij niet bewezen dat de Ierse vissers de haring die zij buiten de 12-mijlszone van het eiland Man hadden gevangen, niet zonder vergunning op het eiland Man hadden mogen aanvoeren.

Wat de maatregelen binnen de 12-mijlszone van het eiland Man betreft, wil ik allereerst verwijzen naar artikel 227, lid 5, sub c, EEG-Verdrag, in de versie van artikel 26, lid 3, Toetredingsakte, dat bepaalt:

„De bepalingen van dit Verdrag zijn op de Kanaal-eilanden en op het eiland Man slechts van toepassing voor zover noodzakelijk ter verzekering van de toepassing van de regeling die voor deze eilanden is vastgesteld in het op 22 januari 1972 ondertekende Verdrag betreffende de toetreding van nieuwe Lid-Staten tot de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie".

Protocol nr. 3 bij de Toetredingsakte betreffende de Kanaal-eilanden en het eiland Man concretiseert het beginsel, dat de verdragen slechts van toepassing zijn op de Kanaal-eilanden en op het eiland Man, als bijzondere door de Britse Kroon bestuurde gebieden die geen deel uitmaken van het Verenigd Koninkrijk, voor zover noodzakelijk is ter verzekering van de toepassing van de in het Protocol voorziene regeling. Het Protocol heeft primair ten doel verleggingen van het handelsverkeer te verhinderen, met handhaving van de nauwe economische betrekkingen tussen het eiland en het Britse vasteland. Ten aanzien van landbouwprodukten en door verwerking daarvan verkregen produkten, waarvoor een speciale handelsregeling bestaat, bepaalt het terzake toepasselijke artikel 1, lid 2, tweede alinea, van het Protocol:

„Tevens zijn die bepalingen van de communautaire regeling en met name van de Akte van toetreding van toepassing die nodig zijn om het vrije verkeer en de inachtneming van de normale concurrentievoorwaarden in het handelsverkeer van deze produkten mogelijk te maken".

Volgens artikel 100 Toetredingsakte moeten de op 31 januari 1971 bestaande traditionele visserijrechten in beginsel worden gehandhaafd.

Wij hebben echter gehoord dat de Britse regering voor het eiland Man reeds in 1964, dus vóór de toetreding van Groot-Brittannië, een 12-mijlszone heeft ingesteld. Om die reden — alle partijen lijken het daarover eens — hebben de vissers van de andere Lid-Staten met uitzondering van de Ieren in deze zone ook geen visserijactiviteiten uitgeoefend. Toen dan ook de Ierse vissers in deze zone aan een vergunningenstelsel werden onderworpen, werden zij niet gediscrimineerd ten opzichte van de Britse vissers, daar voor hen dezelfde regeling gold. Ten opzichte van de Nederlandse en de Franse vissers was evenwel geen sprake van discriminatie — daarop wijst de Britse regering mijns inziens terecht —, omdat deze in de betrokken zone in het geheel niet mochten vissen.

Bijgevolg behoeft enkel nog te worden onderzocht of de verplichting om in deze zone gevangen vis in de in de vergunningen vermelde Britse havens en havens van het eiland Man aan te voeren, een inbreuk vormt op het door het EEG-Verdrag volgens Protocol nr. 3 bij de Toetredingsakte ook met betrekking tot het eiland Man gewaarborgde vrije goederenverkeer.

De Britse regering zegt dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord, omdat die verplichting noodzakelijk was om de naleving van de instandhoudings-

maatregelen te kunnen controleren, iets waartoe alleen de autoriteiten van het eiland Man bevoegd waren. Het komt mij voor dat in casu niet behoeft te worden beslist of ten aanzien van zuivere instandhoudingsmaatregelen, die geen betrekking hebben op het vrije goederenverkeer, enkel de autoriteiten van het eiland Man bevoegd zijn. Het is belangrijker vast te stellen — en daartoe wil ik mij beperken — dat de verplichting niet alleen de „produktie"-voorwaarden, maar ook de verkopen betreft en daarmee het vrije goederenverkeer aantast. Aangezien in zoverre het gemeenschapsrecht van toepassing is, hadden deze maatregelen niet zonder goedkeuring van de Commissie mogen worden ingevoerd.

III — De vergroting van de Norway Pout Box

In dit geval moet het Hof beslissen of, en zo ja onder welke voorwaarden, het Verenigd Koninkrijk de zogenoemde „Norway Pout Box" — het gebied waarvoor een tijdelijk verbod van de kevervisserij bestond — bij de „Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No 3) (Variation) Order 1978" voor wat de onder zijn jurisdictie vallende wateren betrof, gedurende bepaalde tijdvakken eenzijdig in oostelijke richting mocht uitbreiden tot 2° OL:

In het betrokken gebied vissen de Britse vissers voornamelijk op schelvis en wijting voor menselijke consumptie. De Noorse steenbolk (of kever), een kleine, niet voor menselijke consumptie geschikte vis, wordt in dit gebied daarentegen voornamelijk door de Deense vissersvloot met fijnmazige netten gevangen voor industriële verwerking. Door het gebruik van fijnmazige netten worden ook tamelijk grote hoeveelheden ondermaatse schelvis en wijting als bijvangst weggevangen, met het gevolg dat de vangsten van de Britse vissers sterk verminderen.

De Commissie, de Nederlandse en de Franse regering zijn daarom van mening dat de eenzijdige vergroting van de Norway Pout Box, waarin dus gedurende bepaalde perioden niet op de *Noorse steenbolk* mag worden gevist, geen instandhoudingsmaatregel is, daar geen van de betrokken visbestanden werkelijk in gevaar is. Door de gewraakte maatregel zouden uiteindelijk de Britse vissers en hun afnemers voordelen verkrijgen ten koste van de Deense vissersvloot. Het tegen elkaar afwegen van de uiteenlopende belangen van de betrokken Lid-Staten zou echter een probleem zijn van economisch beleid, waarvoor uitsluitend de Gemeenschap bevoegd is. Door de betrokken maatregel vast te stellen, was het Verenigd Koninkrijk eenzijdig vooruitgelopen op een belangrijke beslissing, die slechts op basis van een voorstel van de Commissie op gemeenschapsniveau kon worden genomen. Bovendien had de Britse maatregel de externe betrekkingen van de Gemeenschap verstoord, aangezien zij werd gedwongen opnieuw te onderhandelen over desbetreffende akkoorden met Noorwegen en de Färöer. Maar ook indien de vergroting van de Norway Pout Box een maatregel ter bescherming van de biologische rijkdommen van de zee zou zijn, dan was niet voldaan aan de in bijlage VI bij de resolutie van Den Haag en in de verklaring van de Raad van 30 en 31 januari 1978 neergelegde en door de rechtspraak van het Hof uitgewerkte voorwaarden voor de rechtmatigheid van een dergelijke maatregel.

Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk evenwel is de vergroting van de Norway Pout Box een echte instandhoudingsmaatregel. Daarvoor zou het er niet zozeer op aan komen dat een bepaalde vissoort met uitsterven wordt bedreigd; zij zou veeleer moeten worden vastgesteld om een zo groot mogelijke opbrengst van het bestand te verzekeren. De beperking van de industriële kevervisserij zou ertoe leiden dat meer schelvis en wijting geslachtsrijp wordt, zodat in de toekomst een grotere totale toegestane vangst mogelijk wordt. De maatregel berustte ook op wetenschappelijke aanbevelingen voor de bescherming van de betrokken visbestanden, vooral op rapporten van de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee. Het feit dat een beperking van de visvangst de ene visserij-industrie meer benadeelt dan de andere, betekent volgens de Britse regering niet dat die beperking geen instandhoudingsmaatregel zou zijn. Iedere echte instandhoudingsmaatregel zou juist en vanzelfsprekend tegelijkertijd ook een economische maatregel zijn. De uitbreiding van de Norway Pout Box zou evenmin tot noemenswaardige moeilijkheden in de externe betrekkingen hebben geleid, daar de betrokken akkoorden met Noorwegen en de Färöer nog niet formeel door de Raad waren goedgekeurd.

Voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de vergroting van de Norway Pout Box verwijs ik naar hetgeen ik met betrekking tot de Mourne Fishery heb gezegd. Ik moge er nog eens op wijzen dat ten tijde van de inwerkingtreding van de betrokken maatregel in september 1978 het visserijbeleid binnen de 200-mijlszone in beginsel tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoorde. Gedurende de overgangstermijn van artikel 102 Toetredingsakte hadden de Lid-Staten enkel een uit het gemeenschapsrecht afgeleide bevoegdheid en eventueel ook verplichting om *beschermende* maatregelen vast te stellen voor het behoud van de biologische rijkdommen van de zee, zolang de Gemeenschap niet is opgetreden of niet meer kan optreden. Zoals het Hof in de zaak-Kramer heeft beklemtoond, vormen maatregelen ter beperking van de visvangst alsmede de mogelijkheid zodanige maatregelen vast te stellen, weliswaar een integrerend onderdeel van het door de desbetreffende verordeningen opgezette stelsel van een gemeenschappelijke marktordening voor visserijprodukten, doch kunnen deze van het begin af door de communautaire regeling aanvaarde gevolgen niet op één lijn worden gesteld met de met het gemeenschapsrecht strijdige uitwerking van nationale maatregelen die niet met het doel van een gemeenschapsregeling zijn overeen te brengen en bijgevolg onwettig zijn. Geoorloofde instandhoudingsmaatregelen zijn volgens dit arrest slechts die maatregelen die „op lange termijn noodzakelijk zijn om een optimale en bestendige opbrengst van de visserij te verzekeren", en waarvan „de gevolgen voor de werking van de marktordening tot een minimum worden beperkt".

Het antwoord op de vraag of een maatregel ter beperking van de landbouwproduktie het handelsverkeer tussen de Lid-Staten belemmert, hangt volgens het arrest in de zaak-Kramer af van het gehele stelsel dat door de communautaire basisregeling in de betrokken sector tot stand is gebracht, en van de doelstellingen van deze regeling. Daarbij dienen eveneens aard en „produktie"-voorwaarde van het betrokken produkt in aanmerking te worden genomen. De communautaire basisregeling heb ik reeds omschreven:

zij heeft in de eerste plaats uitdrukking gevonden in verordening nr. 101/76, bijlage VI bij de resolutie van Den Haag alsmede in de verklaring van de Raad van 30 en 31 januari 1978 en in de door mij reeds genoemde rechtspraak. Aangenomen dat aan de daarin genoemde materiële voorwaarden is voldaan, dan moet de betrokken Lid-Staat nog de goedkeuring van de Commissie trachten te verkrijgen, die in alle stadia van de procedure moet worden gehoord. Deze formele voorwaarde moet verzekeren dat geen belangrijk punt over het hoofd wordt gezien en dat de nationale regeling geen ontoelaatbare bijkomstige elementen bevat. Zou evenwel al niet zijn voldaan aan de materiële voorwaarden van de communautaire basisregeling, dan is er sprake van een beperking van het handelsverkeer tussen de Lid-Staten, die niet eenzijdig, doch hoogstens met *uitdrukkelijke* toestemming van de Commissie kan worden ingevoerd. In een dergelijk geval is het de raadplegende staat niet toegestaan de voorgenomen maatregel zonder toestemming van de Commissie in werking te doen treden. Deze verplichting volgt, aldus de Commissie en genoemde interveniënten, uit artikel 5, lid 2, EEG-Verdrag, volgens hetwelk de Lid-Staten zich dienen te onthouden van alle maatregelen „welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen".

Bezien wij nu de vereisten van het gemeenschapsrecht elk op zich, dan behoeft mijns inziens niet te worden beslist of de vergroting van de Norway Pout Box als een instandhoudingsmaatregel dan wel als een economische maatregel is te beschouwen. Alle partijen zijn het erover eens, dat de betrokken visbestanden in dat gebied op het tijdstip van de vergroting niet met uitsterven werden bedreigd. Vast staat ook dat op het betrokken tijdstip in dat gebied sprake was van overbevissing in die zin, dat de bijvangsten van jonge vis van voor menselijke consumptie geschikte soorten te groot waren. In zoverre heeft de Britse regering gelijk, dat de gewraakte regeling de vangst van jonge schelvis en wijting verminderde en daardoor op lange termijn een optimale opbrengst van voor menselijke consumptie bestemde vis kon verzekeren. Dit wil echter nog niet zeggen dat de vergroting van het betrokken gebied kan worden aangemerkt als een *naar gemeenschapsrecht* geoorloofde instandhoudingsmaatregel.

Eenzijdige maatregelen zijn slechts dan geoorloofd indien zij strikt noodzakelijk en adequaat zijn in die zin, dat zonder de *in concreto* vastgestelde beschermende maatregelen het herstel van bepaalde vissoorten en dus ook de voorziening van de consument wordt bedreigd. Dit was echter toen de Britse maatregel werd vastgesteld, niet het geval. In de eerste plaats was geen van de betrokken vissoorten met uitsterven bedreigd. Het desbetreffende rapport van de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee van 1977 bevat weliswaar een onderzoek naar de mogelijke gevolgen van een andere vergroting van de Norway Pout Box, doch doet geen aanbeveling voor de instelling van een vangstverbod. Anders dan de Britse regering meent, valt een dergelijke ondubbelzinnige aanbeveling evenmin te lezen in het rapport van 1978 van de „Advisory Committee on Fishery Management" van de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee, waarin de Norway Pout Box niet wordt genoemd. In zijn rapport van 1979 geeft de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee ten slotte heel duidelijk te kennen dat het niet bevoegd is aanbe-

velingen met betrekking tot de Norway Pout Box te doen, zolang er voor de schelvis- en wijtingsbestanden aldaar geen ernstige instandhoudingsproblemen bestaan.

Dat echter de vergroting van de Norway Pout Box ook niet in overeenstemming was met de gemeenschapsbelangen, blijkt uit de desbetreffende voorstellen van de Commissie aan de Raad. In geen daarvan is uitsluitend en alleen de vergroting van de Norway Pout Box voorzien. Om, aldus de considerans van de voorstellen, elke discriminatie en beperking van de mededinging tussen de afzonderlijke Lid-Staten te vermijden, stelde de Commissie in haar laatste voorstel van 16 januari 1978 (COM 78/7 def.) drie verschillende maatregelen voor om overbevissing van de schelvis- en wijtingbestanden te voorkomen, namelijk een verbod van de kevervisserij met fijnmazige netten, beperking van de bijvangst tot maximaal 10 % van de totale vangst, alsmede een totale toegestane vangst en quota voor schelvis en wijting. Zoals uit de voorstellen zelf blijkt en de Commissie ons ook heeft verzekerd, moesten deze maatregelen worden ingevoerd om op harmonische wijze de economische belangen van de betrokken visserij-industrieën van de verschillende Lid-Staten zo veel mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen. Maar zoals ik reeds opmerkte, is dit enkel mogelijk door middel van een gemeenschapsbesluit, dat rekening houdt met de economische en sociale belangen van de betrokken visserijindustrieën van alle betrokken Lid-Staten, doch niet door middel van een eenzijdige nationale maatregel.

De vergroting van de Norway Pout Box leidt niet alleen tot een verhoging van de opbrengst van *één* visserij-industrie, doch tegelijkertijd in een bepaalde zone en in bepaalde tijdvakken tot de uitschakeling van een *andere* visserij-industrie, doordat zij het economisch belang van de vissers die consumptievis vangen, bevordert ten nadele van diegene die de visserij voor industriële doeleinden beoefenen. Het economisch-politieke karakter van deze maatregel blijkt ten slotte vooral duidelijk uit het feit dat zowel de Britse alsook de Deense regering uitgebreide winst- en verliesrekeningen voor de betrokken visserij-industrie hebben overgelegd; ik zal echter niet op de details daarvan ingaan.

Anders dan de regering van het Verenigd Koninkrijk meent, kan een andere conclusie ook niet worden afgeleid uit het feit dat de Commissie de „Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No 3) Order 1977" heeft goedgekeurd. Dit nationale besluit verlengde slechts gedurende korte tijd, tot het einde van het jaar 1977, de voordien vastgestelde gemeenschapsregel waarin de oostelijke grens van de Norway Pout Box bij de nulmeridiaan was gelegd (vgl. verordening nr. 2243/77). Bovendien had de Commissie een dergelijke verlenging, eveneens zonder uitbreiding tot 2° OL, zelf op 24 oktober 1977 voorgesteld (COM 77/546).

Of de vergroting van de Norway Pout Box strikt noodzakelijk was voor de instandhouding van de schelvis- en wijtingbestanden in deze zone, is bovendien nog twijfelachtig op grond van een aantal andere feiten. Ik vermeld slechts dat tijdens de Raadszitting in januari 1978 acht Lid-Staten ervoor waren de maaswijdte te vergroten om het gevaar van overbevissing tegen te gaan, terwijl het Verenigd Koninkrijk — om welke redenen dan ook — tegen deze maatregel stemde. Was de Britse regering overtuigd

geweest van de strikte noodzaak van een beschermende maatregel, dan had zij tenminste voor deze oplossing kunnen stemmen, ook wanneer de voorgestelde maaswijdte haars inziens niet voldoende was voor volledige bescherming van de betrokken visbestanden.

Voorts zij vermeld dat de acht overige Lid-Staten sedert genoemde Raadszitting overeenkomstig de voorstellen van de Commissie de toegestane bijvangsten bij de visserij voor industriële doeleinden van 20 tot 10 % verminderden. Zonder het resultaat van deze maatregel af te wachten, dus zonder dat de noodzaak voor een verdergaande maatregel vaststond, kondigde het Verenigd Koninkrijk reeds in juli van hetzelfde jaar de invoering van een nog drastischer maatregel aan.

Nu dus vaststaat dat de eenzijdige vergroting van de Norway Pout Box adequaat noch strikt noodzakelijk was, was, zoals ik hiervoor heb uiteengezet, in elk geval de *uitdrukkelijke* goedkeuring van de Commissie nodig geweest om de maatregel rechtmatig te doen zijn. Daar die goedkeuring, zoals gezegd, ontbrak, kan worden gesteld dat het alleen om die reden al gerechtvaardigd is een schending van het gemeenschapsrecht vast te stellen.

Bij de beoordeling van de overige verwijten kan ik derhalve kort zijn.

Zo zou in het bijzonder ook het verwijt gerechtvaardigd kunnen zijn dat het Verenigd Koninkrijk met de vergroting van de Norway Pout Box in strijd met zijn verplichtingen krachtens het gemeenschapsrecht heeft gehandeld, omdat de Gemeenschap daardoor praktisch gedwongen was, opnieuw te onderhandelen over de visserijakkoorden met Noorwegen en de Färöer. Terzake is het voldoende erop te wijzen, dat op het gebied van het visserijbeleid uitsluitend de Gemeenschap verbintenissen jegens derde staten kan aangaan en uitvoeren met werking voor het gehele toepassingsgebied van de communautaire rechtsorde (vgl. het arrest van het Hof van 31 maart 1971, zaak 22/70, Commissie t. Raad, Jurispr. 1971, blz. 263). Volgens artikel 5, lid 2, EEG-Verdrag zijn de Lid-Staten verplicht zich te onthouden van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen. Naar wij van de Commissie hebben vernomen, was de Gemeenschap gedwongen opnieuw te onderhandelen over de destijds met Noorwegen en de Färöer gesloten akkoorden. Anders dan de Britse regering meent, kan het in dit verband niet van belang zijn of de overeenkomsten reeds formeel door de Raad waren aanvaard, doch is slechts beslissend dat tussen de partijen overeenstemming bestond het overeengekomene daadwerkelijk toe te passen.

Mét de Commissie en de Deense regering moet voorts worden vastgesteld dat de betrokken maatregel, waar hij feitelijk niet gerechtvaardigd is, een ongeoorloofde discriminatie vormt ten opzichte van de Deense vissersvloot. De voor de kevervisserij ingezette Deense schepen worden door de vergroting van het betrokken gebied, zoals wij hebben gezien, geweerd uit hun traditionele visgronden, die binnen de onder de Britse jurisdictie vallende wateren zijn gelegen, terwijl de maatregel niet hetzelfde gevolg heeft voor de Britse vissersvaartuigen, die in dit gebied voornamelijk op schelvis en wijting vissen. Ook alle verkapte vormen van discriminatie, die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in

feite tot hetzelfde resultaat leiden als zichtbare discriminaties, zijn ingevolge de in het gemeenschapsrecht verankerde regel van gelijke behandeling ongeoorloofd.

Volledigheidshalve vermeld ik ten slotte nog, dat de „Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No 3) (Variation) Order 1978", die tot een vergroting van de betrokken zone leidde, niet tijdelijk is en derhalve ook niet als overgangsmaatregel kan worden aangemerkt. Volgens de Britse regering voldoet de maatregel niettemin aan dit criterium, daar het nationale recht op grond van de voorrang van het gemeenschapsrecht immers buiten toepassing raakt, wanneer een gemeenschapsbesluit terzake wordt vastgesteld.

Zou men dit argument volgen, dan zouden alle nationale maatregelen die worden vastgesteld op het gebied waarvoor de Gemeenschap bevoegd is en waarin geen beperking in de tijd is voorzien, als overgangsmaatregelen moeten worden aangemerkt, aangezien zij slechts zouden gelden zolang er geen gemeenschapsregeling is. Het gemeenschapsrechtelijke vereiste dat de nationale regeling tijdelijk begrensd moet zijn of als overgangsmaatregel kenbaar moet zijn, zou bij deze uitlegging worden uitgehold. Om deze reden, en ook omwille van de rechtszekerheid, moet mijns inziens duidelijk worden gesteld dat nationale maatregelen op het gebied van het visserijbeleid, waarvoor in beginsel de Gemeenschap bevoegd is, uitdrukkelijk in de tijd beperkt moeten zijn of als overgangsmaatregel moeten worden aangeduid.

Aangezien dus niet was voldaan aan de gemeenschapsrechtelijke voorwaarden, had de eenzijdige vergroting van de Norway Pout Box slechts met uitdrukkelijke toestemming van de Commissie mogen plaatsvinden. Zonder dat behoeft te worden ingegaan op de vraag of het Verenigd Koninkrijk de Commissie in alle stadia van de voorgenomen invoering van de betrokken maatregel behoorlijk heeft geraadpleegd, dient derhalve reeds om bovengenoemde redenen te worden vastgesteld dat het gemeenschapsrecht is geschonden.

IV — Het door de Commissie ingestelde beroep is mitsdien gegrond. Derhalve geef ik het Hof in overweging, vast te stellen dat de regering van het Verenigd Koninkrijk om de hierboven uitvoerig uiteengezette redenen zijn verplichtingen ingevolge het gemeenschapsrecht niet is nagekomen, doordat het

1. in de Mourne Fishery:

   a) de wateren onder Britse jurisdictie in deze zone niet binnen een redelijke termijn na het vervallen van de communautaire instandhoudingsmaatregelen voor de haringvangst heeft gesloten;

   b) na de sluiting voor een gedeelte van de Britse visserijwateren een tijdelijke en kwantitatief beperkte ontheffing van het vangstverbod voor haring voor vissersschepen met een lengte van minder dan 35 voet heeft toegestaan;

   c) ten aanzien van de vorenbedoelde maatregelen haar gemeenschapsrechtelijke verplichtingen tot raadpleging niet tijdig en behoorlijk is nagekomen;

2. in de visserijzone in het noorden van de Ierse Zee en rondom het eiland Man:

   a) de Commissie en de andere Lid-Staten niet voldoende heeft ingelicht omtrent het in 1977 en 1978 toegepaste vergunningenstelsel;

   b) door vermindering van de vangstquota van 12 500 tot 9 000 ton en door de vroege sluiting van deze zone voor de haringvisserij op 24 september 1978 eenzijdig en zonder toestemming van de Commissie vangstquota heeft vastgesteld;

   c) het vrije goederenverkeer heeft verstoord door de vergunningafgifte voor de haringvisserij door Ierse vissers binnen de 12-mijlszone van het eiland Man te koppelen aan de verplichting de vangst op het eiland Man aan te landen;

3. bij de op 1 oktober 1978 in werking getreden „Norway Pout (Prohibition Fishing) (No 3) (Variation) Order 1978" de Norway Pout Box eenzijdig en zonder toestemming van de Commissie tot 2° OL heeft uitgebreid.

Waar de Commissie in het gelijk wordt gesteld, dient het Verenigd Koninkrijk tevens te worden verwezen in de kosten, daaronder begrepen die van de interveniërende partijen.