

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

uitspraak doende op de door het Tribunal de grande instance te Bayonne bij vonnissen van 23 april 1981 gestelde vraag, verklaart voor recht:

**Bij onderzoek naar de gestelde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden welke aan de rechtsgeldigheid van 's Raads verordeningen nrs. 1719/80 van 30 juni 1980 (PB L 168, blz. 27), 2527/80 van 30 september (PB L 258, blz. 1), 3305/80 van 17 december 1980 (PB L 344, blz. 33), 272/81 van 27 januari 1981 (PB L 27, blz. 72), en 554/81 van 27 februari 1981 (PB L 57, blz. 1) afbreuk kunnen doen. De bepalingen van deze verordeningen kunnen aan Spaanse onderdanen worden tegen-
geworpen.**

O'Keeffe

Bosco

Koopmans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 oktober 1982.

De griffier
voor deze

H. A. Rühl

hoofdadmirateur

De president van de Eerste kamer

A. O'Keeffe

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL F. CAPOTORTI
VAN 27 MEI 1982 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. Het Tribunal de grande instance te Bayonne heeft het Hof bij vonnissen van

23 april en 21 mei 1981 vier prejudiciële vragen gesteld, die letterlijk gelijklopend zijn aan die welke werden beantwoord in de arresten, door u op 8 december 1981 gewezen in de gevoegde zaken 1380 en

¹ — Vertaald uit het Italiaans.

266/80 (Crujeiras Tomé en Yurrita) onderscheidenlijk in de zaak 181/80 (Arbelaz-Emazabel).

Ook de feiten die de rechter in het bodemgeschil had te onderzoeken, vertonen gelijkenis met de feiten waarom het in bedoelde zaken ging: er bleek met Spaanse vissersvaartuigen zonder de gemeenschapsrechtelijk vereiste vergunning te zijn gevist in de zone gelegen binnen 200 mijl van de Franse atlantische kust, en betrokkenen hadden zich deswege te verantwoorden ter zake van overtreding van het Franse politierecht, dat te dezen ook voor naleving van de verordeningen der Gemeenschap borg staat. De rechters te Bayonne vragen nu nogmaals of bedoelde bepalingen, gezien de voordien aangegane internationale verbintenissen, als rechtsgeldig zijn te beschouwen, en, zo ja, dan wensen zij te weten of de gezamenlijke verordeningen van de Raad, met hun voorlopige maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, zoals zij voor vissersvaartuigen onder Spaanse vlag gelden, aan Spanjaarden kunnen worden tegengeworpen.

Wij weten dat in bedoelde verordeningen niet alleen het vissen met Spaanse vaartuigen in de aan de Gemeenschap voorbehouden zone langs de Atlantische Oceaan en de Noordzee, buiten de territoriale wateren, aan bepaalde voorwaarden wordt gebonden, en dat daarbij ook het vissen met zulke vaartuigen binnen de Franse territoriale wateren, met name in de voorbehouden visserijzone van 6 tot 12 mijlen, opnieuw is geregeld. Men ziet terstond dat de zaken 137 en 140/81 (Campandeguy Sagarzazu en Echevarria

Sagasti) parallel lopen met die welke de inzet vormden van het arrest Crujeiras Tomé — Yurrita, in die zin dat de aangevochten communautaire regeling in geding is voor zover het gaat om visserij in de tussen 12 en 200 mijl gelegen zone, terwijl de zaken 138 en 139/81 (Marticorena-Otázo en Prego Parada) helemaal in de lijn liggen van de zaak Arbelaz-Emazabel, die visserij in de Franse territoriale wateren tot inzet had. In de beide arresten van 8 december 1981 heeft het Hof onderzocht in hoeverre „eerder aangegane internationale verbintenissen”, zoals die met name besloten liggen in het Verdrag van London inzake de visserij van 9 maart 1964, in het Verdrag van Genève van 29 april 1958 in zake de visserij en de instandhouding van de levende rijkdommen van de volle zee (dat in het arrest Crujeiras Tomé — Yurrita ter sprake kwam) en in het Frans-Spaanse visserij-akkoord van 20 maart 1967 (waaraan in de zaak Arbelaz-Emazabel overwegingen werden gewijd), voor de rechtsgeldigheid van de onderhavige verordeningen van de Gemeenschap van belang zijn. Na breedvoerig en minutieus onderzoek sprak het Hof uit dat er van feiten of omstandigheden die afbreuk deden aan de rechtsgeldigheid van 's Raads verordeningen van 30 september 1977, nr. 2160 (zaak-Arbelaz-Emazabel) en 24 juli 1978, nr. 1744 (zaak-Crujeiras Tomé — Yurrita) niet was gebleken; het moest er dan ook voor worden gehouden dat ze aan Spanjaarden konden worden tegengeworpen.

Ik ben nu van mening dat hetzelfde geldt voor de gehele door de Raad getroffen voorlopige regeling inzake de visserij met vaartuigen onder Spaanse vlag, en wel zulks vanaf de inwerkingtreding van 's Raads verordening van 24 februari 1977 nr. 373 tot aan de inwerkingtreding van de op 15 april 1980 ondertekende kader-overeenkomst tussen de Gemeen-

schap en Spanje (22 maart 1981); op deze laatste datum is verordening nr. 554 van 27 februari 1981 in werking getreden. De voornaamste overwegingen van de arresten van 8 december 1981 betreffen de *voorlopige regeling*, door de Gemeenschap voor de *visserij* met Spaanse wateren vanaf 1977 getroffen, *in haar geheel*; ik verwijs naar de voortdurende medewerking bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen van de Spaanse autoriteiten ondervonden (gereleveerd in r.o. 14-16 van het arrest-Crujeiras Tome — Yurrita en in r.o. 27-28 van het arrest-Arbelaiz-Emazabel), alsook op de navolgende overwegingen van laatstgenoemd arrest: „... de door de Gemeenschap volgens haar eigen voorschriften getroffen overgangsregeling past in het kader van de betrekkingen die de Gemeenschap en Spanje zijn aangegaan om de problemen in verband met de instandhoudingsmaatregelen en de uitbreiding van de exclusieve visserijzones op te lossen en de vissers wederzijds toegang te verlenen tot de wateren waarvoor deze maatregelen golden”. „Deze betrekkingen zijn ... in de plaats getreden van de voordien bestaande internationale verbintenissen tussen sommige Lid-Staten, waaronder Frankrijk, en Spanje en wel zulks teneinde rekening te houden met de steeds dringender noodzaak van instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee en met de algemene ontwikkeling van het volkenrecht op het gebied van de zeevisserij”. (R.o. 18 van eerstgenoemd arrest; r.o. 29-30 van laatstgenoemd arrest.)

Het komt mij dus onnodig voor de redering, door mij gevolgd in mijn conclusie van 15 september 1981, genomen in de zaken 180, 181 en 266/80, te herha-

len en de gehele inhoud van de beide arresten van 18 december 1981 nogmaals samen te vatten. Zoals gezegd blijkt het in de eerder genoemde en in de thans in geding zijnde zaken om vrijwel dezelfde feiten te gaan en worden er ook vrijwel dezelfde vragen gesteld; het arrest dat vijf maanden geleden door uw Hof werd gewezen komt mij weldoortimmerd voor, de verwijzende rechter is niet met nieuwe elementen komen aandragen en ik zie dan ook niet in waarom een nieuw arrest anders zou moeten luiden.

2. Er zij op gewezen dat in de zaken 138 en 139/81 de verdachten Marticorena-Otazo en Prego Parada ook terecht stonden wegens het vissen met netten die niet de voorgeschreven maaswijdte hadden. De verwijzende rechter vond daarin aanleiding om onder de toepasselijke rechtsvoorschriften ook melding te maken van verordeningen nrs. 2527 van 30 september 1980, 3458 van 17 september 1980 en 272 van 27 februari 1981, maar komt niet tot een andere vraagstelling; in de vragen is alleen maar sprake van verordeningen waarin „een aantal voorlopige maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden ten aanzien van vaartuigen die de Spaanse vlag voeren” wordt vastgesteld, precies als in de zaken 137 en 140/81. De verwijzende rechterlijke instantie is er dus terecht van uitgegaan dat de drie genoemde verordeningen behoren tot de maatregelen tot behoud en beheer van de visbestanden. Heeft men, wat de visserij betreft, te maken met voorschriften ter bescherming van het milieu (en dat dit het geval is blijkt ook uit de titel der verordeningen; het zijn verordeningen „houdende technische maatregelen voor

de instandhouding van de visbestanden³⁾), dan is er geen reden waarom er met betrekking tot de hiervoor gereleveerde internationale overeenkomsten een ander resultaat zou worden verkregen dan met betrekking tot visserijverordeningen. Het gesignaleerde verschil tussen de casusposities in de zaken 138 en 139/81 resp. 137 en 140/81 lijkt mij dus niet van dien aard te zijn dat er zou mogen worden afgeweken van de koers, in het arrest van 8 december 1981 gewezen.

maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden werden getroffen). De data 2 en 9 februari 1981 vielen daarentegen in een periode waarin een dergelijke verordening nog niet gold: bij verordening nr. 3305/80 van 17 december 1980 was de geldigheidsduur van krachtens verordening nr. 1719/80 van 30 juni 1980 reeds verleende visserijvergunningen van 31 december 1980 tot 31 januari 1981 verlengd en pas bij de reeds genoemde verordening nr. 554/81 van 27 februari 1981 werd het vergunningstelsel op 4 maart (dag van inwerkingtreding der verordening) opnieuw ingevoerd. Tussen 1 februari en 3 maart 1981 zouden er dus geen maatregelen hebben gegolden volgens welke er in de visserijzone van de Lid-Staten in de communautaire regeling bedoeld, met Spaanse vaartuigen mocht worden gevist.

3. Te bespreken blijft een probleem dat door partijen, vooral tijdens de mondelinge behandeling, centraal werd gesteld en dat de raadslieden van verdachten het enige aanknopingspunt van enig belang bood ten betoge dat de processuele uitkomst thans een ander zal moeten zijn: het vissen zonder vergunning dat de feitelijke achtergrond van alle zaken vormt, zou door Campandeguy Sagarzazu en Marticorena-Otazo (zaken 137 en 138) op 2 februari 1981, door Prego Parada (zaak 139) op 9 februari 1981 en door Echevarria Sagasti (zaak 140/81) op 10 maart 1981 zijn begaan. Maar op laatstgenoemde datum was verordening 554/81 van 27 februari 1981 in werking getreden, waarbij het vissen door Spaanse vaartuigen met communautaire vergunning geoorloofd verklaard werd tot 31 mei, zodat zich in de zaak 140/81, ook wat betreft het specifieke juridische kader, eenzelfde situatie zou voordoen als in de zaken Crujeiras Tome — Yurrita (met andere woorden: de visserij moest worden getoetst aan één der verordeningen waarbij voorlopige

Van de zijde van de vissers die bij de afloop van de zaken 137, 138 en 139/81 geïnteresseerd zijn, komt men nu aan te dragen met het argument dat Spaanse vissers in de tijd gedurende welke het communautaire vergunningstelsel onderbroken geweest is, geacht moeten worden vrijelijk in de hierbedoelde zone te hebben mogen vissen. Ook een bepaalde uitlegging van de kaderovereenkomst die op 15 april 1980 door de Europese Economische Gemeenschap met Spanje werd gesloten — en sinds de dag van ondertekening voorlopig van kracht is — zou tot dat resultaat leiden. Harerzijds heeft de Franse regering doen opmerken dat het nationale recht moet worden toegepast zolang als de toepasselijkheid van de communautaire regeling inzake de vergunningen is onderbroken.

Ik wijs er allereerst op dat men de vraagstelling van de rechtbank te Bayonne niet dient te vergeten of uit het oog mag verliezen. Het Hof heeft op grondslag van die vragen „recht te doen”. Gevraagd wordt alleen of de communautaire maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, zoals zij, naar wij weten, tussen 1977 en 1981 werden genomen, rechtsgeldig zijn en aan Spanjaarden kunnen worden tegenovergeworpen. Dat er tussen 1 februari en 3 maart 1981 geen maatregelen als bedoeld, anders gezegd: geen specifieke maatregelen betreffende de visserijvergunningen, hebben gegolden, staat ter beoordeling van het verwijzende rechtscollege, dat het Hof in casu niet om een op visserij met Spaanse vaartuigen in die bepaalde periode toegespitste uitlegging van het communautaire rechtssysteem heeft verzocht. Evenals de eerder behandelde zaken vragen ook de onderhavige zaken om een juiste benadering: ze doen tal van problemen met velerlei aspecten rijzen, maar het Hof behoeft niet bij al die problemen en aspecten stil te staan. Van een poging tot correctie van een onvolkomenvraagstelling van de verwijzende rechter, of van een poging te begrijpen waarom het hem in werkelijkheid begonnen is, is thans geen sprake. Het gaat er meer om dat het Hof, zich voor de naar het toepasselijk nationaal recht zoekende rechter in de plaats stellend, diens vraag instelt op de gebieden waar hij de rechtsgeldigheid van bepaalde verordeningen onderzocht wenst te zien.

Mijns inziens dient het Hof pogingen van de betrokken partijen om prejudiciële vragen een ruimer terrein te doen bestrijken dan er in besloten ligt, niet te honoreren.

4. Nochtans wil ik u mijn opvatting over de pretense vrijheid van visserij in de periode waarin er, bij gebreke van geldende communautaire verordeningen, geen vergunningen te krijgen waren, niet onthouden. De raadsman van verdachten heeft er terecht aan herinnerd dat in diezelfde periode voormelde kaderovereenkomst van 15 april 1980 tussen de Europese Economische Gemeenschap en Spanje reeds voorlopig van toepassing was, en in artikel 4 van die overeenkomst is bepaald: „Elke partij kan besluiten dat de visserij in de visserijzone die onder haar jurisdictie valt door vaartuigen van de andere partij uitsluitend mag worden uitgeoefend indien daarvoor een vergunning is afgegeven”. Dat de invoering van een vergunningstelsel aldus in de bevoegdheidssfeer der onderscheiden Lid-Staten werd gebracht, zou er nu op wijzen dat de Spaanse vissers, bij gebreke van bepalingen waarin de verlening van vergunningen werd voorzien, in de communautaire wateren vrijelijk mochten vissen.

Dit betoog is niet steekhoudend. Allereerst dienen de bepalingen van een overeenkomst uiteraard te worden gezien in de context van die overeenkomst als geheel, en met name het aangehaalde artikel 4 moet worden gelezen in het licht van de onmiddellijk voorafgaande artikelen. Volgens artikel 2 verleent de betrokken partij aan vissersvaartuigen van de andere partij toegang tot de onder haar jurisdictie vallende visserijzone „overeenkomstig het bepaalde in de volgende artikelen”. In artikel 3, lid 1, is bepaald dat elke partij voor de onder haar jurisdictie vallende visserijzone vaststelt: (a) „De totale vangst die wordt toegestaan voor afzonderlijke bestanden of groepen bestanden . . .”; (b) „De hoeveelheid die door de vaartuigen van de andere partij mag worden gevangen en de gebieden

waarin deze hoeveelheid mag worden gevangen ...”, en wel „na onderling overleg.” Kennelijk hebben de vissersvaartuigen der onderscheiden partijen dus geen vrije toegang tot elkaars visserijzones; die vrijheid van toegang kan mogelijk worden gemaakt door bepaalde vangsten toe te staan, hetgeen, nog voordat tot de afgifte van vergunningen wordt overgegaan, slechts mogelijk is nadat de hoeveelheid is vastgesteld die door de vissersvaartuigen van de wederpartij mag worden gevangen. De facultatieve aard van het vergunningstelsel wordt daarmee duidelijk: het gaat er maar om dat komt vast te staan welke hoeveelheden de wederpartij mag vissen, en aan de toepassing van andere methoden tot vaststelling van vangstquota en controle dan de afgifte van vergunningen, staat niets in de weg. De vissers van elk van beide partijen hebben echter in ieder geval met de visvangst te wachten totdat de wederpartij tot de jaarlijkse vaststellingen van genoemd artikel 3, lid 1, is overgegaan, en het overleg bedoeld onder (b) tot een positief resultaat heeft geleid.

Overigens blijkt reeds bij lezing van de considerans van genoemde verordening nr. 554/81 van 27 februari 1981, dat de oorzaak van de onderbreking van de visserij met Spaanse vaartuigen in communautaire wateren — per 1 februari 1981 — juist was gelegen in de vertraging die bij dat overleg was ontstaan. In de derde overweging van de considerans lezen wij: „... dat de Gemeenschap en Spanje volgens de in de overeenkomst vervatte procedure overleg hebben gepleegd over de voorwaarden waarop de vaartuigen van beide partijen in 1981 de visserij mogen uitoefenen in de visserijzone van de andere partij; dat dit overleg pas op 17 februari 1981 werd afgesloten”; voorts

vernemen wij dat „... de delegatie van de Gemeenschap zich aan het einde van dit overleg ertoe heeft verbonden haar autoriteiten aan te bevelen voor de betrokken periode bepaalde maatregelen vast te stellen waarbij Spaanse vaartuigen toestemming wordt verleend de visserij uit te oefenen in de visserijzones van de Lid-Staten die onder de communautaire visserijvoorschriften vallen”. De definitieve maatregelen voor 1981 zijn later, bij genoemde verordening nr. 1596/81 van 1 juni 1981, genomen, in dier voege dat daarbij een regeling is gegeven voor alle visserij met Spaanse schepen waarvoor in de loop van het jaar, de periode 1 februari tot 3 maart uitgezonderd, vergunning was verleend (artikel 10, lid 3). Zoals de titel al aangeeft, droeg verordening nr. 554/81 een voorlopig karakter; in de lijn van de in artikel 103 EEG-Verdrag bedoelde conjunctuur-politiek heeft men een verlenging van de onderbreking tot na 3 maart willen voorkomen (men zie de zesde overweging van de considerans), juist zoals men in verordening nr. 3305/81 heeft gehandeld door de geldigheidsduur der vergunningen van 31 december 1980 tot en met 30 januari 1981 te verlengen.

De geschetste gang van zaken — vertraging bij het overleg en, dientengevolge, bij de vaststelling van de definitieve regeling inzake de vergunningen; vertraagde vaststelling van een voorlopige maatregel; vervolgens: regularisatie door een andere verordening — heeft zich dit jaar opnieuw voorgedaan. Toen de Raad op 15 februari jl. bleek dat het overleg tussen de Gemeenschap en Spanje pas op 26 januari was afgesloten, heeft de Raad verordening nr. 379/82 vastgesteld „teneinde een vlugge *hervatting* van de visserijactiviteiten mogelijk te maken” (derde overweging van de considerans) en de visserij met Spaanse vaartuigen in de

communautaire visserijzone toegestaan van 15 februari tot en met 30 april 1982. Dat wil zeggen dat de visserijactiviteiten, wat die vaartuigen en de communautaire wateren betreft, van 1 januari tot 15 februari 1982 waren stilgelegd. Op 29 april is de Raad de verplichtingen die hij tijdens het met Spanje gevoerde overleg had aanvaard, nagekomen door bij verordening nr. 1041/82 de visserij met Spaanse vaartuigen (alweer in het kader van het vergunningstelsel) voor het jaar 1982 toe te staan, maar op dat jaar werden de eerste 45 dagen in mindering gebracht en de toestemming betrof in feite slechts de periode van 15 februari tot en met 31 december 1982 (artikel 1). Anderzijds werd er rekening mee gehouden dat de visserij met de betrokken vaartuigen „slechts gedurende een gedeelte van het jaar 1982 zal worden uitgeoefend” (derde overweging van de considerans), zodat het aantal vergunningen naar rato van een heel jaar is berekend. Deze onlangs getroffen regeling houdt een bevestiging in van het feit dat de Spaanse vaartuigen in een periode gedurende welke er geen communautaire maatregelen tot instandhouding en beheer van de visbestanden van kracht zijn, niet bevoegd zijn in de wateren van de EEG te vissen.

5. Bij overwegingen ontleend aan de context van de visserij-overeenkomst tussen de Gemeenschap en Spanje en de wijze waarop zij wordt toegepast, komen argumenten die uit het algemeen internationaal recht kunnen worden geput. Wij weten dat de overeenkomst werd aangegaan nadat de visserijzone der Lid-Staten in de Atlantische Oceaan en in de Noordzee per 1 januari 1977 tot 200 zeemijlen was uitgebreid en Spanjes economische zone per 15 maart 1978 eenzelfde uitbreiding had ondergaan. Wij weten ook dat de besluitvorming van de Gemeenschap en Spanje aansluit bij de

koers van het in de jaren zeventig ontstane nieuwe zeerecht, zoals die zich op de derde zeerechtconferentie van de Verenigde Naties duidelijk manifesteerde; op die conferentie kwam het op het punt van de erkenning van een economische zone van 200 zeemijlen tussen de deelnemende staten tot een consensus. In de considerans van de overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Spanje wordt gezegd dat met de tijdens de conferentie verrichte werkzaamheden rekening is gehouden en nadrukkelijk uitgesproken dat bij de uitbreiding door de kuststaten van de aan hun jurisdictie onderworpen zones met biologische rijkdommen, de beginselen van het internationale recht moeten worden geëerbiedigd. Bij de uitlegging van de afzonderlijke bepalingen der overeenkomst dient de samenhang met die beginselen in aanmerking te worden genomen.

Het lijdt evenwel geen twijfel dat het brengen van de zeestreek tussen 12 en 200 zeemijlen onder de „jurisdictie” van de kuststaat, voor de exploitatie van de economische rijkdommen en in het bijzonder van de visbestanden, medebrengt dat die staat vissers van andere landen mag weren, hetgeen niet te rijmen valt met de ingeroepen vrijheid van die vissers om zich binnen die zeestreek te bewegen, ook al is er geen internationale overeenkomst die hun zulks toestaat en evenmin een speciale vergunning, afgegeven door de autoriteiten van de kuststaat. Het steeds binnen de territoriale wateren der staten toegepaste regime geldt nu ook voor de (terecht als exclusief aangemerkte) economische zone, zij het alleen voor de exploitatie van de rijkdommen. De overeenkomst tussen de Gemeenschap en Spanje vestigt het visserijregime dan ook in de „visserijzone die onder [de] jurisdictie valt” van elk van beide partijen, zonder onderscheid te maken tussen de territoriale wateren en de eco-

nomische zone; en in de considerans wordt gesproken van de „soevereine rechten inzake de exploratie, de exploitatie, de instandhouding en het beheer” van de rijkdommen die zich binnen 200 zeemijlen vanuit de kust bevinden, waarbij alweer niet wordt onderscheiden tussen de beide stroken waarin deze 200 mijlszone rechtens kan worden verdeeld.

Weliswaar is in het onlangs als resultaat van de derde conferentie der Verenigde Naties voltooid ontwerp-zeerechtsverdrag voorzien dat iedere kuststaat de vangsten die de eigen capaciteit te boven gaan, binnen de grenzen door de instandhouding der visbestanden gesteld, ter beschikking van de andere staten moet stellen. Maar in dezelfde bepaling lezen wij dat de vaststelling van de totale toelaatbare vangst en de visserijcapaciteiten van de kuststaten door die staat zelf (in casu: door de Gemeenschap) geschiedt, alsook dat de toegankelijkheid voor vissers uit derde staten in ieder geval van toestemming afhankelijk is. Voorts wordt in het deel betreffende de procedure ter oplossing van geschillen inzake de uitlegging en toepassing van het Verdrag (artikel 297, lid 3), met nadruk gewezen op de soevereine aard van de rechten op de biologische rijkdommen van de economische zone, en op de daarmee samenhangende discretionaire bevoegdheid van de kuststaat de te vangen hoeveelheid, de eigen visserijcapaciteit en de verdeling der overschotten over de andere staten vast te stellen, terwijl men bij de bescherming van de discretionaire aard van die bevoegdheid zo ver gaat te bepalen dat de staten, als er over die soevereine rechten geschillen rijzen, niet verplicht zijn zich te onderwer-

pen aan de in Afdeling 2 bedoelde procedure (artikel 286 e.v.).

6. Kortom, gezien de huidige stand van het algemeen internationaal recht, komen wij tot de conclusie die ook reeds op grond van bestudering van de visserijovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Spanje moest worden getrokken: bij gebreke van een stelsel van door de Gemeenschap te verstrekken vergunningen, is het buitenlandse vissers verboden de zone van 200 mijlen vanuit de Atlantische kust der Lid-Staten binnen te komen. Dit verklaart dat de Gemeenschap, wanneer het overleg tussen de Gemeenschap aan Spanje nog niet was afgesloten bij het aflopen van de voorafgaande regeling, getracht heeft het door de Spaanse vaartuigen geleden nadeel op te vangen door overgangsmaatregelen zoals die in genoemde verordeningen nrs. 3305/80, 554/81 en 379/82 besloten lagen. Dit wettigt bovendien de conclusie dat artikel 10, lid 3, van genoemde verordening nr. 1596/81 volgens hetwelk „geen enkele vergunning geldig [is] van 1 februari tot en met 3 maart 1981. Gedurende die tijd is in de in artikel 1 bedoelde zone elke visserij door vaartuigen die de vlag van Spanje voeren verboden”, van declaratoire aard is. Met andere woorden: de bepaling bracht, anders dan de raadsman van de vissers waar wil hebben, geen terugwerkend verbod, doch hield de bevestiging in van hetgeen was te beschouwen als het rechtens noodzakelijk gevolg van het bestaan van de exclusieve, aan een communautaire regeling onderworpen visserijzone en van het ontbreken, in bedoelde periode, van een vergunningenstelsel.

Het algemeen internationaal recht en de tussen de Gemeenschap en Spanje gesloten overeenkomst brengen voorts mede dat er van een voortbestaan van „historische rechten” der Spaanse vissers of van een herleving van zulke rechten in tijdvakken waarin er geen gemeenschapsrechtelijke voorschriften gelden, geen sprake kan zijn. Het tegenwoordige zee-recht schijnt het niet mogelijk te maken aan degenen die bepaalde wateren plegen te bevissen, een bijzondere positie in te ruimen. Betoogd is dat partijen volgens artikel 3 van de overeenkomst tussen de Gemeenschap en Spanje zo mogelijk de traditionele trekken van de visserij in de grenswateren in stand moeten houden. Dat wil echter geenszins zeggen dat een der partijen — in de lijn van zulk een traditie — de bevissing van zulke wateren kan claimen. Aan bedoelde alinea van artikel 3 kan alleen maar worden afgelezen welke factoren Spanje en de Gemeenschap in aanmerking hebben te nemen, wanneer zij, eenmaal per jaar, hun bevoegdheid tot vaststelling van de aan vissersvaartuigen der wederpartij toegestane vangsten uitoefenen. Het lijkt, kortom, geen twijfel dat die periodieke vaststelling ten aanzien van de eigen visserijzone, zowel op grond van het ontwerp-zeerechtverdrag van de Verenigde Naties als volgens de overeenkomst tussen de Gemeenschap en Spanje, als een prerogatief van de onderscheiden staten (in casu: van de Gemeenschap, zoals zij voor haar leden in de plaats treedt) is te beschouwen, waardoor met het behartigen van de belangen der traditionele visserij verband houdende opportuniteitsoverwegingen alleen nog bij de besluitvorming (en waarschijnlijk tijdens

het in de overeenkomst voorziene bilaterale overleg) tot gelding kunnen komen.

Tenslotte zij opgemerkt dat er van een herleving van „historische rechten” van Spaanse vissers — op grondslag van het Frans-Spaanse visserijakkoord van 1967 — wellicht zou mogen worden gesproken, indien het er voor zou mogen worden gehouden dat de regeling in zake de visserijvergunningen die voor januari 1977 in Frankrijk heeft gegolden, wederom van kracht wordt in tijdvakken waarin er op dat gebied geen communautaire voorschriften gelden. Dat gaat echter niet op. Als de overeenkomst tussen de Gemeenschap en Spanje eenmaal voorlopig van kracht is, hetgeen sinds haar ondertekening het geval is, dan gaat zij in de Lid-Statens voor bij mogelijkerwijs eerder aangegane akkoorden die zich er niet meer verdragen, en wel zulks om het even of er met betrekking tot de visserijvergunningen communautaire verordeningen gelden of niet. Meer in het algemeen ben ik van mening dat, nu de Gemeenschap in 1977 is begonnen de haar met betrekking tot de visserij toegekende bevoegdheden ook ten aanzien van de regeling der vangsten in de Atlantische 200 mijlszone uit te oefenen, die bevoegdheid niet wederom aan de Lid-Statens toevalt zodra men verzuimd heeft de continuïteit van het vergunningstelsel te verzekeren. In feite was het een communautaire beleidskeuze dat de omvang van de aan Spanje toegestane vangsten een tijdlang niet vaststond — waardoor zich, wat het vergunningstelsel betreft, een onderbreking voordeed —, en wel in die zin dat Spaanse vaartuigen de visserijzone van de Gemeenschap niet mochten binnenvaren, welke situatie, de

exclusieve aard van bedoelde visserijzone in aanmerking genomen, zich bij gebreke van tijdig genomen en tot het toestaan van de uitoefening der visserij strekkende maatregelen, telkens opnieuw zal voordoen. „In a nutshell” is het allemaal terug te vinden in de Haagse Resolutie van 3 december 1976 betreffende de uitbreiding van de wateren onder jurisdictie van de Gemeenschap tot 200 mijlen; de Raad

van Europa had daarin bepaald dat de exploitatie van de in die wateren voorkomende visbestanden door derde landen diende te geschieden op grondslag van de daartoe strekkende, door de Gemeenschap met die landen afgesloten overeenkomst, hetgeen logischerwijze wil zeggen: binnen de grenzen, in die overeenkomsten voor hun toepassing aangegeven.

7. Op grond van een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen, door het Tribunal de grande instance te Bayonne bij vonnissen van 23 april en 21 mei 1981 in de zaken 137, 138, 139 en 140/81 gesteld, in die zin te beantwoorden dat:

- a) bij onderzoek van de op vaartuigen onder Spaanse vlag toepasselijke verordeningen van de Raad, houdende vaststelling van maatregelen in zake de instandhouding en het beheer van de visbestanden, niet is gebleken van feiten of omstandigheden welke die verordeningen niet rechtsgeldig maken;
- b) bedoelde verordeningen aan Spanjaarden konden worden tegengeworpen.

Mocht het Hof menen zich te moeten uitspreken over de onderbreking van het visserijvergunningstelsel tussen 1 februari en 3 maart 1981, dan geef ik u de navolgende uitspraak in overweging:

Toen het stelsel van aan Spaanse vissers te verstrekken visserijvergunningen in het tijdvak van 1 februari tot en met 3 maart 1981 was onderbroken, waren aan die vissers alle visserijactiviteiten in de territoriale wateren der Lid-Staten en in de onderscheiden exclusieve economische zones, vallende onder de communautaire regeling inzake de instandhouding en het beheer van de visbestanden, verboden.