

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

2. Een Lid-Staat die met het oog op de instandhouding van de rijkdommen van de zee maatregelen ter beperking van de visserij vaststelt, brengt de doelstellingen of de werking van het stelsel der verordeningen nrs. 2141/70 en 2142/70 niet in gevaar.
3. Zodanige maatregelen zijn geen bij artikel 30 en volgende EEG-Verdrag verboden maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve beperking van het intracommunautaire handelsverkeer.

Lecourt

Kutscher

O'Keeffe

Mertens de Wilmars

Pescatore

Sørensen

Capotorti

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op veertien juli negentienhonderdzesenzeventig.

De Griffier

De President

A. Van Houtte

R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL A. TRABUCCHI VAN 22 JUNI 1976 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. De prejudiciële vragen die in deze zaken aan het Hof zijn voorgelegd, moeten de beide Nederlandse rechterlijke instanties gegevens verschaffen ter beslis-

sing van de vraag of de Nederlandse voorschriften ter uitvoering van de aanbevelingen van november 1974 van de Visserijcommissie, ingesteld krachtens het Verdrag inzake de Visserij in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan („NEAFC”), verenigbaar zijn met

¹ — Vertaald uit het Italiaans.

het Gemeenschapsrecht, inzonderheid met de landbouwbepalingen van het EEG-Verdrag en het verbod van kwantitatieve beperkingen, de verordeningen nrs. 2141/70 en 2142/70 van de Raad, betreffende respectievelijk een gemeenschappelijk structuurbeleid en een gemeenschappelijke marktordening in de visserijsector, alsmede met artikel 102 van de Toetredingsakte, volgens hetwelk de Raad de voorwaarden moet vaststellen voor de uitoefening van de visserij, onder meer ter bescherming van de biologische rijkdommen van de zee.

Met het oog op de instandhouding van de visstand in dat zeegebied zijn in genoemde aanbevelingen voor 1975 globale maximum quota vastgesteld voor de visserij in de Noordzee, met name met betrekking tot schol en tong, welke globale quota vervolgens over de belanghebbende landen zijn verdeeld. De aanbevelingen betroffen bovendien een visverbod in de kustwateren voor schepen boven een bepaalde grootte en een bepaald vermogen. Aan die aanbevelingen werd door de Nederlandse instanties gevolg gegeven via een reeks maatregelen ter beperking van de visvangst, waarvan de overtreding strafbaar is gesteld.

De vragen van de verwijzende Nederlandse rechters komen erop neer of, gezien bovengenoemde Gemeenschapsvoorschriften, die Lid-Staten nog bevoegd zijn internationale verdragen ter bescherming van de visstand aan te gaan en of het Gemeenschapsrecht hun de vrijheid laat vangstbeperkende maatregelen vast te stellen. De vragen hebben dus zowel betrekking op de bevoegdheid van de Lid-Staten om, gezien de bestaande communautaire regeling voor de visserijsector, eenzijdig in internationaal verband op te treden, als op de draagwijdte van het Gemeenschapsrecht — inzonderheid van de gemeenschappelijke marktordening en de verdragsbepalingen betreffende het verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen — met betrekking tot beperkende maatregelen zoals door de nationa-

le overheid zijn genomen ter nakoming van internationale verbintenissen.

In de eerste plaats moet derhalve worden nagegaan of de bevoegdheid om internationale verdragen tot behoud van de visstand te sluiten, exclusief aan de Gemeenschap toekomt, dan wel of de Lid-Staten elk voor zich op dit gebied nog vrijheid van handelen hebben. Zou dit laatste niet het geval zijn, dan behoeven wij op de andere vragen niet meer in te gaan. In het andere geval evenwel moet worden onderzocht of de Lid-Staten in gevolge de Gemeenschapsregeling voor de visserijsector rechtmatig vangstbeperkingen met het oog op bovengenoemd doel kunnen invoeren, met name door het vaststellen van quota. Hierbij kunnen ook de artikelen 30 en volgende van het verdrag, betreffende het verbod van beperkingen van gelijke werking als contingenten, een rol spelen, terwijl het er voorts niet toe doet of de beperkingen een verdragsrechtelijk of unilateraal karakter vertonen.

2. Bezien wij eerst het vraagstuk van de omschrijving van de externe bevoegdheid van de Gemeenschap en de Lid-Staten op het onderhavige gebied.

In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat het verdrag waarom het gaat, de NEAFC, is gesloten op 24 januari 1959 en voor de aangesloten staten, waaronder zeven Lid-Staten van de Gemeenschap, op 27 juni 1963 in werking is getreden. Doel van het verdrag is de instandhouding van de visstand in het noordoostelijk gedeelte van de Atlantische Oceaan, met inbegrip van de territoriale wateren en de kustzeeën. Een speciale commissie, waarin alle verdragsluitende staten zijn vertegenwoordigd, is belast met de toepassing van het verdrag.

De Nederlandse rechterlijke instanties vragen niet of de Lid-Staten van de EEG in het algemeen elk voor zich aangesloten kunnen blijven bij een dergelijk verdrag, maar alleen of die Lid-Staten individueel vangstbeperkende maatregelen

mogen vaststellen in geval de verplichting daartoe voortvloeit uit een nieuwe bepaling van dat verdrag, te weten artikel 7, sub g en h, waarbij de bevoegdheid van de Visserijcommissie is uitgebreid tot het vaststellen van globale vangstquota en de verdeling daarvan tussen de staten. Deze wijziging, tot stand gekomen in 1971 en in werking getreden in 1974, is dus van latere datum dan de Gemeenschapsregeling betreffende de ordening van de visserijsector.

Voor wat het internationale aspect van het optreden der staten betreft, heeft het in de prejudiciële vragen aan de orde gestelde probleem van de verenigbaarheid met het Gemeenschapsrecht dus slechts betrekking op de medewerking der Lid-Staten aan de wijziging van de NEAFC.

In zijn arrest in zaak 22-70 (AETR) heeft het Hof overwogen dat „telkens wanneer de Gemeenschap voor de tenuitvoerlegging van een in het Verdrag voorzien gemeenschappelijk beleid bepalingen heeft getroffen waarbij in enigerlei vorm gemeenschappelijke regels worden ingevoerd, de Lid-Staten niet meer gerechtigd zijn om, individueel of zelfs collectief optredend, jegens derde landen verplichtingen aan te gaan welke deze regels aantasten; dat immers, naar gelang deze gemeenschappelijke regels worden ingevoerd, alleen de Gemeenschap in staat is verbintenissen jegens derde staten op zich te nemen en na te komen met werking voor het gehele toepassingsgebied van de communautaire rechtsorde; dat men derhalve bij de uitvoering van de verdragsbepalingen het stelsel van de interne maatregelen der Gemeenschap niet mag scheiden van dat der buitenlandse betrekkingen” (Jurispr. 1971, blz. 275).

Wil de nationale rechter kunnen uitmaken of de nationale maatregelen ter uitvoering van de NEAFC-aanbevelingen verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht, dan moet in het licht van de in het AETR-arrest ontwikkelde beginselen allereerst worden vastgesteld of de Lid-Staten na de inwerkingtreding van de

Gemeenschapsregeling voor de visserijsector hun zelfstandig beleid in het kader van die internationale overeenkomst mochten voortzetten en zelfs nieuwe verplichtingen mochten aanvaarden. Was het de Lid-Staten in 1971 toegestaan zich volkenrechtelijk te verbinden tot het aanvaarden van beperkingen in de uitoefening van een activiteit, behorend tot een sector waarvoor toen reeds een gemeenschappelijke marktordening bestond?

Opgemerkt zij aanstonds dat terwijl de NEAFC ook voor de visserij in volle zee geldt, de communautaire visserijregeling, afgezien van enkele bepalingen voor de handel met derde landen, vooral betrekking heeft op activiteiten en situaties die zich voordoen in de wateren waarover de Lid-Staten soevereiniteit of jurisdictie uitoefenen. Zeer begrijpelijk overigens, want een eenzijdige regeling — ook een communautaire — van de visserij in volle zee is moeilijk voorstelbaar: de daarmee verband houdende problemen kunnen slechts effectief worden aangepakt en opgelost via internationale overeenkomsten waarbij alle belanghebbende landen partij zijn, in ons geval dus ook de derde landen die in de noordoostelijke Atlantische Oceaan vissen. Dit sluit natuurlijk niet uit dat daarnaast eventueel ook unilaterale maatregelen worden genomen, met name ter uitvoering van artikel 1 van verordening nr. 2141/70 en artikel 102 Toetredingsakte, ingevolge waarvan een rationele exploitatie van de biologische rijkdommen van de zee moet worden bevorderd door voorwaarden vast te stellen voor de uitoefening van de visserij.

Het beginsel van het AETR-arrest, dat de uitoefening, op een bepaald gebied, van een regelgevende bevoegdheid door de Gemeenschap ten gevolge heeft dat de bevoegdheid van de Lid-Staten om op dat gebied internationale verbintenissen aan te gaan, geheel op de Gemeenschap overgaat, behoort gelding te hebben ongeacht of die internationale verbintenissen alleen binnen het soevereiniteitsgebied van de Lid-Staten moeten worden

uitgevoerd of eventueel ook daarbuiten, zoals het geval is bij de NEAFC.

Voor een exclusieve externe bevoegdheid van de Gemeenschap komt het er slechts op aan dat er een functionele samenhang bestaat tussen enerzijds de activiteiten die buiten het eigenlijke grondgebied van de Gemeenschap worden uitgeoefend en die voorwerp zijn van de internationale regeling, en anderzijds de Gemeenschapsregeling met betrekking tot de activiteiten binnen dat grondgebied. De automatische uitbreiding van de interne Gemeenschapsbevoegdheid tot een externe vindt rehtens immers haar grond en rechtvaardiging in de functionele samenhang tussen de uitoefening van die beide bevoegdheden ten aanzien van een zelfde materie. Wanneer dus een externe bevoegdheid, ook al wordt zij gebruikt ter regeling van activiteiten buiten het eigenlijke geografische territorium van de Gemeenschap, rechtstreeks betrekking heeft op een sector waarvoor reeds een gemeenschappelijke regeling bestaat, en zij mitsdien gevolgen kan hebben voor de werking van bestaande communautaire voorzieningen en voorschriften, dient men te erkennen dat er een functionele samenhang bestaat tussen interne en externe bevoegdheid; dit veronderstelt evenwel dat het gebruik dat de Gemeenschap van die externe bevoegdheid maakt, in overeenstemming is met de daadwerkelijke uitoefening van haar interne regelgevende bevoegdheid in diezelfde sector.

3. Wanneer ik nog een opmerking vooraf mag maken: wanneer het erom gaat vast te stellen welke bevoegdheden volgens het communautaire stelsel aan de Gemeenschap toevallen, is het van geen enkel belang dat bepaalde derde landen bezwaar maken tegen aansluiting van de Gemeenschap bij de NEAFC. Deze omstandigheid moge wellicht betekenis hebben voor de beoordeling van de handelwijze van de Lid-Staten in het verleden, maar ze is volkomen irrelevant voor een uitspraak over de Gemeenschapsbevoegdheid ter zake, noch voor de kwalifi-

catie daarvan met betrekking tot de positie van de Lid-Staten. Anders gezegd, mochten wij ook constateren dat er zich moeilijkheden voordoen ten gevolge van de — politiek geïnspireerde — houding van sommige derde landen, aan de door de communautaire rechtsorde bepaalde verhouding tussen Gemeenschap en Lid-Staten zou dat niets toe of afdoen. Indien uitlegging van het Gemeenschapsrecht zou leiden tot de constatering dat, ook op internationaal vlak, het behoud van de visstand uitsluitend een zaak van de Gemeenschap is, kan het eventuele verzet van sommige derde landen tegen volledige rechtstreekse deelneming van de Gemeenschap aan de onderhandelingen en de werkzaamheden in het kader van de NEAFC niet ten gevolge hebben dat een bevoegdheid van de Gemeenschap weer aan de Lid-Staten terugvalt. Zouden die moeilijkheden onoverkomelijk blijken, dan kan de Gemeenschap hoogstens de Lid-Staten machtigen namens haar op te treden met strikte inachtneming van door haar gegeven richtlijnen.

Ook voor een ander gevaar dienen wij ons te hoeden. Het feit dat de Lid-Staten door hun aanvaarding van verschillende beperkingen van de vrije visserij een goed, ja zelfs een noodzakelijk doel nastreven, mag ons niet uit het oog doen verliezen dat niet alleen het ecologische aspect — hoezeer ook van primair belang — bij deze internationale visserijregeling een rol speelt. Er is ook een belangrijk economisch en commercieel belang, dat dus rechtstreeks binnen het werkterrein en de bevoegdheid van de Gemeenschap valt, en dat voor alle landen die partij zijn bij het Visserijverdrag, van steeds groter gewicht wordt. We moeten daarom oppassen dat onze sympathie voor het nagestreefde ecologische doel niet ertoe leidt dat wij bereid zijn onverschillig welke procedure of methode te accepteren.

Noteren wij ten slotte nog dat uit de tijdens de behandeling van deze zaak gemaakte opmerkingen is gebleken, hoe slecht in de praktijk het voorafgaand

overleg tussen de Lid-Staten over hun onderhandelingspositie in het kader van de NEAFC heeft gefunctioneerd. Deze precedenten, die ons overigens aanleiding geven te wijzen op de verplichting tot voorafgaand overleg overeenkomstig artikel 116 EEG-Verdrag, kunnen wel enigszins sceptisch stemmen over de doeltreffendheid van deze procedure.

4. Komen wij thans tot de bespreking van de vraag zelf, of de Lid-Staten, gezien de inhoud en doelstellingen van de gemeenschappelijke visserijregeling, de bevoegdheid hebben verloren de volkenrechtelijke verbintenissen aan te gaan die voortvloeien uit de door hen goedgekeurde aanvulling van artikel 7 van de NEAFC. Laten wij daartoe eens nagaan welke de hoofdtrekken van de gemeenschappelijke regeling zijn.

Verordening nr. 2141/70, houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector, voert een gemeenschappelijk stelsel voor de uitoefening van de zeevisserij in en schrijft de coördinatie voor van het structuurbeleid van de Lid-Staten in die sector. Deze gemeenschappelijke regeling wordt gekenmerkt door het beginsel van gelijke behandeling, dat de Lid-Staten moeten toepassen ten aanzien van allen die de visserij uitoefenen in het zeegebied waarover elk hunner soevereiniteit of jurisdictie uitoefent.

Artikel 5 van de verordening schrijft voor dat, ingeval de uitoefening van de visserij in dat zeegebied bepaalde vissoorten aan het risico van overbevissing blootstelt, de Raad de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen kan vaststellen.

Daarnaast zijn maatregelen voorzien ter verbetering van de produktiviteit en de produktie- en commercialisatievoorwaarden, terwijl er bij de Commissie een permanent comité is ingesteld met de taak de coördinatie van het structuurbeleid der Lid-Staten te bevorderen.

Verordening nr. 2142/70, houdende een gemeenschappelijke ordening der mark-

ten in de sector visserijprodukten, voorziet de oprichting van producentenorganisaties, een prijsstelsel en een regeling voor de handel met derde landen. Zij regelt voorts de toekenning van staatssteun aan de producentenorganisaties en geeft de mogelijkheid gemeenschappelijke handelsnormen vast te stellen, met name met betrekking tot kwaliteits-, grootte- en gewichtsklassen, verpakking enzovoort.

De prijsregeling is gebaseerd op een oriëntatieprijs en eventueel een interventieprijs. Verder kunnen de producentenorganisaties een ophoudprijs vaststellen, waaronder de door de aangesloten producenten aangeboden produkten niet worden verkocht. De producentenorganisaties bepalen wat er met de niet-verkochte produkten dient te gebeuren. Voor de financiering van deze maatregelen richten die organisaties interventiefondsen op, gevormd uit bijdragen van de leden.

De regeling inzake het handelsverkeer met derde landen wordt gekenmerkt door het verbod van heffingen van gelijke werking als een douanerecht en van kwantitatieve beperkingen. Om de stabiliteit van de gemeenschappelijke markt te verzekeren, worden jaarlijks referentieprijzen vastgesteld alsmede compenserende heffingen bij invoer uit derde landen, die gelijk zijn aan het verschil tussen de referentieprijs en de invoerprijs, uiteraard alleen wanneer deze laatste lager is dan de referentieprijs. Die heffing is voor alle Lid-Staten dezelfde. Ook zijn communautaire vrijwaringsmaatregelen voorzien, wanneer ten gevolge van invoer of uitvoer verstoringen dreigen op te treden.

Gezien het bestaan van dit complex van bepalingen betreffende de visserij van de Gemeenschap, moet worden nagegaan of de Lid-Staten bevoegd zijn gebleven elk voor zich internationale overeenkomsten op dit gebied te sluiten.

Als men de vraag zo stelt, voor de beantwoording waarvan men de materie die

door het internationale verdrag wordt geregeld, moet vergelijken met de materie van de gemeenschappelijke marktregeling, kan op basis van het voormelde AETR-arrest de Lid-Staten niet de mogelijkheid worden ontzegd eenzijdig internationale verbintenissen voor het behoud van de visstand aan te gaan, ook niet wanneer die verbintenissen niet slechts betrekking hebben op de volle zee, maar ook, zoals in casu, op de visserij in de territoriale wateren, dus in het zeegebied waarvoor reeds een communautaire regeling bestaat, zij het met betrekking tot andere aspecten.

In de zaak-AETR immers viel de internationale overeenkomst die de Lid-Staten gingen sluiten, inhoudelijk grotendeels samen met een reeds bestaande Gemeenschapsregeling op hetzelfde gebied. Daar was dus inderdaad sprake van materiële samenloop van de Gemeenschapsvoorschriften en de beoogde internationale overeenkomst.

In casu evenwel biedt artikel 5 van verordening nr. 2141/70 de Raad slechts de mogelijkheid om de noodzakelijke maatregelen tot instandhouding van de visgronden te nemen, en dan nog alleen voor zover het de visserij betreft in de wateren waarover de Lid-Staten zeggenschap uitoefenen. Het gaat dus niet om een concrete materiële regeling, doch alleen om een bevoegdheid van de Gemeenschap, waarvan deze nog geen gebruik heeft gemaakt. Wel zij opgemerkt dat deze verordening, naast de aangehaalde bepaling die slechts betrekking heeft op het zeegebied onder de soevereiniteit of jurisdictie van de Lid-Staten, in artikel 1 een ruimere Gemeenschapsbevoegdheid voorziet met betrekking tot de rationale exploitatie van de biologische rijkdommen van de zee, zonder enige geografische beperking. Ditzelfde kan worden gezegd van artikel 102 van de Toetredingsakte, bepalande dat „uiterlijk vanaf het zesde jaar na de toetreding de Raad, op voorstel van de Commissie, de voorwaarden vaststelt voor de uitoefening van de visserij, teneinde de be-

scherming van de visbanken en het behoud van de biologische rijkdommen van de zee te waarborgen.” Ook in dit artikel wordt de bevoegdheid van de Gemeenschap geografisch niet beperkt. Bij de tenuitvoerlegging ervan zou met name een stelsel van Gemeenschapscontingen ten kunnen worden ingesteld, maar tot op heden is aan dit artikel geen uitvoering gegeven.

Gezien de materie waarom het gaat, en het feit dat een groot aantal staten bij de regeling is betrokken, zal de volledige tenuitvoerlegging van de twee genoemde bepalingen de Gemeenschap stellig nopen ook op internationaal vlak stappen te ondernemen. Doeltreffende instandhoudingsmaatregelen kunnen immers alleen in internationale samenwerking worden verwezenlijkt. Er kan geen twijfel over bestaan dat de Gemeenschap bevoegd is dat aspect ook ten aanzien van de visserij in volle zee te regelen. Dit volgt uit de samenhang, ja zelfs de interdependentie van enerzijds het functioneren van de gemeenschappelijke marktordering en de opbouw van een gemeenschappelijk structuurbeleid voor de visserij en anderzijds de eventuele beperkingen van de zeevisserij om ecologische en economische redenen. Wanneer dus de Gemeenschap normatieve bevoegdheid bezit, dienen wij haar ook een internationale onderhandelingsbevoegdheid op hetzelfde gebied toe te kennen. En zelfs wanneer zo een bevoegdheid niet rechtstreeks uit de landbouwbeepalingen van het EEG-Verdrag kan worden afgeleid — welk punt hier gevoeglijk in het midden kan worden gelaten —, is het voldoende dat verordening nr. 2141/70 formeel op artikel 235 van het Verdrag is gebaseerd.

Volgens het AETR-arrest is het bestaan op zich van een normatieve Gemeenschapsbevoegdheid op een bepaald gebied niet voldoende om een internationale onderhandelingsbevoegdheid van de Lid-Staten op dat gebied uit te sluiten. Die Gemeenschapsbevoegdheid moet, zoals gezegd, ook daadwerkelijk zijn uitgeoefend en in een concrete communautaire regeling hebben geresulteerd: alleen

in dat geval is de internationale bevoegdheid der Lid-Staten geheel op de Gemeenschap overgegaan. Daarnaast is evenmin voldoende dat er een Gemeenschapsregeling bestaat voor een sector in het algemeen. Of de Lid-Staten op een bepaald gebied bevoegd zijn, kan niet in abstracto worden vastgesteld, die onbevoegdheid dient concreet uit de bepalingen van een Gemeenschapsregeling voort te vloeien. Als dit blijkens 's Hofs rechtspraak voor de interne bevoegdheid der Lid-Staten geldt (zie b.v. de arresten 2-73, Geddo, Jurispr. 1973, blz. 865; 51-74, Van der Hulst, Jurispr. 1975, blz. 79; 65-75, Tasca, 26. 2. 1976), moet het om dezelfde reden ook gelden voor hun externe bevoegdheid.

Nu wij hebben vastgesteld dat er weliswaar een Gemeenschapsregeling voor de visserijsector bestaat, doch dat deze regeling nog niet heeft geleid tot concrete maatregelen met betrekking tot een specifiek aspect zoals de instandhouding van de visstand, rijst de vraag of de Lid-Staten op dat gebied nog internationale verbintenissen mogen aangaan.

Het is duidelijk dat wanneer men om ecologische motieven een internationale visserijregeling invoert, het onder meer nodig is om de economische nadelen die aan de beschermingsmaatregelen zijn verbonden, te verdelen over de landen die bij de visserij in het betrokken gebied belang hebben. De vaststelling van zo een regeling houdt derhalve rechtstreeks verband niet slechts met de interne werking van de marktordeningen, maar ook met de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek.

Het gaat dus om een materie die in verschillende opzichten de belangen en bevoegdheden van de Gemeenschap raakt. Overeenkomstig de overwegingen van het Hof in zijn advies 1/75 betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek, kan ook hier zo een gemeenschappelijk beleid wellicht het best tot stand worden gebracht via overeenkomsten met derde landen, gesloten niet door de afzonderlij-

ke Lid-Staten, maar door de Gemeenschap, die als enige in staat is een beleid te voeren dat bij uitstek gemeenschappelijke belangen waarborgt.

Zodra de Gemeenschap daadwerkelijk van haar bevoegdheid gebruik heeft gemaakt, zal dit onvermijdelijk gevolgen hebben voor de handelingsvrijheid van de Lid-Staten; hun concurrerende bevoegdheid wordt daardoor beperkt, zo al niet geheel opgeheven. In afwachting evenwel van concrete communautaire maatregelen en gezien de noodzaak van snel handelen, kunnen de Lid-Staten binnen de grenzen van hun eigen bevoegdheid nog zelfstandig de noodzakelijke maatregelen vaststellen ter bereiking van de doelstellingen waarvan dit Gemeenschapsstelsel het belang heeft erkend, doch slechts voor zover de daartoe gekozen middelen niet met de normen van het verdrag in strijd zijn. Bovendien moeten zij bedenken dat die eenzijdige maatregelen een voorlopig karakter dragen, en ze moeten dus zodanig zijn, dat ze de volledige werking van genomen en nog te nemen Gemeenschapsmaatregelen niet in de weg kunnen staan. Daarom ook moeten de Lid-Staten ingevolge artikel 5 juncto artikel 116 van het verdrag in zo een overgangsfase onderling overleg plegen om te voorkomen dat zij op internationaal vlak standpunten innemen die de vaststelling en uitvoering van Gemeenschapsmaatregelen kunnen bemoeilijken.

5. Zo de Lid-Staten derhalve, althans voorlopig, nog een beperkte bevoegdheid hadden om internationale verplichtingen tot instandhouding van de visstand aan te gaan, dan moet nog worden nagegaan, of de nieuwe verbintenissen die zij in 1971 door vaststelling van artikel 7, sub g en h, van de NEAFC op zich hebben genomen, gezien hun specifieke inhoud en draagwijdte niet wezenlijk in strijd waren met de gemeenschappelijke marktordening voor vis of met de bepalingen van het EEG-Verdrag; ingevolge genoemde artikelleden immers kreeg de Visserijcommissie de bevoegdheid de verdrag-

sluitende staten aanbevelingen te doen inzake maatregelen tot beperking van de visserijactiviteit, de totale vangsthoeveelheid en de verdeling hiervan over de staten in een bepaalde periode.

Opgemerkt zij dat, ofschoon de aanbevelingen van de Visserijcommissie bindend zijn wanneer ze met tweederde meerderheid zijn aangenomen, elke staat niettemin de mogelijkheid heeft ze buiten toepassing te laten door binnen 90 dagen een desbetreffende verklaring af te leggen. Ook ingeval de aanbevelingen van de Visserijcommissie ingevolge artikel 7, sub g en h, in strijd zouden zijn met de bestaande communautaire visserijregeling, kan men dus zeggen dat, gezien de mogelijkheid die aanbevelingen niet uit te voeren, de goedkeuring van bovengenoemde wijziging van artikel 7 door de bij het Visserijverdrag aangesloten Lid-Staten hen niet per se in een situatie heeft gebracht die onverenigbaar is met hun Gemeenschapsverplichtingen.

Bedoelde nieuwe bepalingen van artikel 7 beogen een beperking van de visvangst, en niet rechtstreeks van de handel in vis. Men kan dus niet zeggen dat alle eventuele maatregelen op grond van die bepalingen a priori onverenigbaar zijn met de Gemeenschapsregeling, aangezien deze zoals gezegd voornamelijk de commercialisatie van het produkt betreft, en nog niet rechtstreeks de visserij zelf of zoals soms oneigenlijk wordt gezegd, de vis„produktie“.

6. Moeilijker ligt het met de vraag waaraan wij thans toekomen, namelijk die betreffende de verenigbaarheid in concreto met het Gemeenschapsrecht van nationale maatregelen als bedoeld in de prejudiciële vragen, en genomen ter uitvoering van de voor 1975 geldende aanbevelingen van de NEAFC-commissie van november 1974.

De Nederlandse regeling, welke verenigbaarheid met het Gemeenschapsrecht de verwijzende rechters in twijfel stellen,

bestaat uit maatregelen op drie verschillende niveaus. In de eerste plaats is er een beschikking van de minister van Landbouw van 25 februari 1975, waarbij verschillende beperkingen worden gesteld aan de visserij op tong en schol, te weten: een algemeen en absoluut verbod voor het vissen in bepaalde gebieden, een verbod om met schepen boven een bepaalde grootte en een bepaald vermogen in de kustzee te vissen, en ten slotte een beperking van de totale vangst van de Nederlandse vissers in de Noordzee en de Ierse Zee.

Ter uitvoering van deze ministeriële beschikking stelde het Produktschap voor vis en visprodukten een verordening vast waarbij de aanvoer van tong en schol, gevangen in het gebied waarvoor een absoluut verbod gold, of met grotere schepen dan in de ministeriële beschikking is aangegeven, werd verboden; bovendien regelde de verordening de wijze van vaststelling van uitvoeringsmaatregelen ter verdeling van de totale vangstquota voor de Nederlandse vissers. Deze uitvoeringsmaatregelen werden vervolgens vastgesteld door de voorzitter van het Produktschap en zijn in de loop van 1975 herhaaldelijk gewijzigd; aanvankelijk was er een beperking van het aantal reizen van elk vissersvaartuig in de Noordzee; vervolgens kwam daarbij een kwantitatieve beperking van de wekelijkse aanvoer van tong voor elk vissersvaartuig, ongeacht het aantal reizen; later werd deze regeling vervangen door een quotastelsel per schip, afhankelijk van het motorvermogen, en ten slotte werd per 27 november 1975 de aanvoer van tong uit de Noordzee absoluut verboden. Wat daarentegen schol betreft, heeft men er zich in 1975 toe beperkt elke visser te verplichten de gevangen hoeveelheden en hun herkomst aan te melden.

Is een dergelijke regeling bij de huidige stand van het Gemeenschapsrecht onverenigbaar met de communautaire visserijregeling of, meer in het algemeen, met de rechtstreeks toepasselijke voorschriften van het EEG-Verdrag?

Uit het voorafgaande blijkt dat de nationale regeling, die ervoor moet zorgen dat de aan Nederland toegewezen quota niet worden overschreden, twee verschillende soorten verboden en beperkingen bevat: een eerste soort die rechtstreeks op de visserij betrekking heeft en die ten doel heeft de totale vangst van de Nederlandse vissers binnen het aan Nederland toegewezen quotum te houden; een tweede soort die uit beperkingen van verschillende aard bestaat (aantal reizen, beperking van de door elk vaartuig aangevoerde hoeveelheid vis, enzovoort), die niet rechtstreeks de visserij zelf betreffen, maar veeleer de bestemming van het produkt daarvan, en die het globale nationale quotum over de individuele Nederlandse vissers beogen te verdelen.

Terwijl dus de beperkingen van de eerste soort rechtstreeks betrekking hebben op de aan de commercialisatie voorafgaande produktiefase, lijken die van de tweede soort, althans sommige ervan, met name de kwantitatieve beperkingen en het absolute aanvoerverbod voor bepaalde soorten vis, veeleer verband te houden met het begin van het commercialisatiestadium, door namelijk de commercialisatie van het produkt van de Noordzeevervisserij te beperken of zelfs volledig te verhinderen.

Anderzijds is het echter duidelijk dat ook wanneer het verbod rechtstreeks op een eerder stadium betrekking heeft, dat wil zeggen op het stadium van de eigenlijke visserijactiviteit, het uiteraard ook weerslag kan hebben op de handel in het produkt, doordat het de hoeveelheid die potentieel door de Nederlandse vissers op de markt kan worden gebracht, reeds aan de bron beperkt, hetgeen niet slechts gevolgen heeft voor de binnenlandse markt, maar ook voor die van andere landen, aangezien bij de toewijzing van nationale quota geen rekening wordt gehouden met de plaats waar de door de vissersvloot van een bepaald land gevangen vis wordt aangevoerd of ten verkoop aangeboden.

De vraag rijst of zulke beperkingen zijn te beschouwen als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen en als zodanig vallen onder het verbod van artikel 31 EEG-Verdrag, dat door het Hof rechtstreeks toepasselijk is verklaard (arrest in zaak 13-68, *Salgoil*, *Jurispr.* 1968, blz. 633).

Zoals gezegd zijn alle beperkingen waarom het hier gaat, ofschoon van verschillende aard en op onderscheiden momenten in de economische activiteit ingrijpend, uitsluitend ingesteld met het oog op de beperking van de visvangst. Een beperking van de handel als zodanig valt geheel buiten de oogmerken zowel van de NEAFC-Commissie als van de Nederlandse overheid.

In zijn rechtspraak heeft het Hof het begrip „beperkingen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen” ruim omschreven als omvattende elke handelsregeling „die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren” (arrest 8-74, *Dassonville*, *Jurispr.* 1974, blz. 851), ten einde ook maatregelen die rechtstreeks alleen het produktiestadium betreffen, daaronder te kunnen brengen. Het arrest in zaak 193-73 (*Van Haaster*, *Jurispr.* 1974, blz. 1132) beschouwt als maatregel van gelijke werking een nationale regeling ter kwantitatieve beperking van de teelt van een bepaalde plant die onder een gemeenschappelijke marktordening valt. Uit de motivering van dit arrest kan echter niet worden afgeleid dat deze conclusie op een algemene regel berust die altijd opgaat voor alle produkten die onder een gemeenschappelijke marktordening vallen, aangezien het arrest uitgaat van de specifieke kenmerken van de betrokken marktordening.

In die zaak immers heeft het Hof in de eerste plaats gewezen op het bestaan van gemeenschappelijke kwaliteitscriteria, die op zich reeds een produktiebeperkend effect hebben.

Ook de communautaire visserijregeling omvat maatregelen betreffende kwali-

teitsverbetering en aanpassing van het aanbod aan de eisen van de markt (artikel 5 van verordening nr. 2142/70). Een dergelijke regeling evenwel moge geëigend zijn om overproductie tegen te gaan, zij volstaat stellig niet om uitputting van de natuurlijke hulpbronnen te voorkomen.

In casu is het meest karakteristieke aspect van het produkt waarom het gaat, dat het, in tegenstelling tot de bloembollen in de zaak-Van Haaster, niet naar believen in potentieel onbeperkte hoeveelheden kan worden geproduceerd. De voortplanting van vis is uitsluitend afhankelijk van natuurlijke factoren en milieuomstandigheden, die de mens stellig kan verslechteren, zoals uit de ervaringen van de laatste tijd in de geïndustrialiseerde landen is gebleken, en voor het behoud waarvan juist de staten gemeenschappelijke of ten minste gecoördineerde stappen dienen te ondernemen, waar toe ook de onderhavige beperkende maatregelen behoren.

Wat de voortplanting van vis betreft, is het een feit dat de zee thans leeggevist dreigt te worden, dank zij onder meer verbeterde technieken en een vergroting van de vangstcapaciteit. Kan men in deze omstandigheden, waarin niet slechts het ecologisch evenwicht ernstig wordt bedreigd, maar ook de economie en de voedselvoorziening, zeggen dat nationale maatregelen voor een rationele beperking van de visvangst, op basis van wetenschappelijke gegevens (beperkingen dus die niet verder gaan dan noodzakelijk is) en met het doel de visserij en dus ook de handel in vis voor de toekomst veilig te stellen, niet vallen onder het verbod van de artikelen 30 en volgende EEG-Verdrag?

Bezieet men het onmiddellijke gevolg van die maatregelen — een voorspelbare vermindering van de handel in vis tussen de Lid-Staten —, dan ontkomt men er niet aan het communautaire verbod van toepassing te achten. Een minder enge beschouwingswijze, waarbij men de te verwachten meer verwijderde gevolgen in

aanmerking neemt, die voor de visserijactiviteit en de handel slechts gunstig kunnen zijn, kan daarentegen argumenten opleveren voor een tegenovergestelde conclusie.

Worden ten aanzien van dergelijke maatregelen de artikelen 30 en 31 EEG-Verdrag buiten toepassing gelaten, dan veronderstelt dit een tamelijk pragmatische en misschien zelfs zeer flexibele opvatting van het begrip maatregelen van gelijke werking, in die zin dat het begrip moet kunnen worden aangepast aan een waardering van het belang van de eventuele gevolgen voor de handel, en niet alleen op korte termijn.

Door ook het beoogde doel en de gevolgen op lange termijn in de overwegingen te betrekken, loopt men het risico het begrip maatregel van gelijke werking verder te compliceren en minder duidelijk te maken, waardoor het verbod aan effectiviteit kan inboeten. Daarom aarzelen wij deze ruime opvatting te bepleiten. Wij menen trouwens dat het ecologische doel ook kan worden bereikt zonder het verbod van maatregelen van gelijke werking te verzwakken; het kan misschien juist effectiever worden nagestreefd, wanneer in het communautaire stelsel geen uitwijkmogelijkheden voor de Lid-Staten worden ingebouwd, die in de praktijk ook de daadwerkelijke uitoefening van de Gemeenschapsbevoegdheid in de onderhavige sector kunnen bemoeilijken.

Wanneer men dus ter vermindering van die gevaren wil uitgaan van een enger begrip, waardoor de betrokken maatregelen door het verbod van artikel 31 EEG-Verdrag zouden worden getroffen, dient nog te worden nagegaan of de nationale vangstbeperkende maatregelen, die hun rechtvaardiging vinden in het oogmerk van behoud van de visstand, wellicht worden gedekt door de afwijkingsclausule van artikel 36. Dit artikel immers staat afwijkingen toe van het verbod van kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking, onder meer ter bescherming van het leven van dieren en plan-

ten. Bij gebreke van een gemeenschappelijke actie tot natuurbewoud kan men zich afvragen of dankzij deze uitzondering het eenzijdige optreden van de staten aan het verbod ontsnapt, uiteraard voor zover de ingevoerde beperkingen noodzakelijk en aan dat doel aangepast zijn.

Artikel 36 laat directe kwantitatieve beperkingen in de handel tussen Lid-Staten toe. A fortiori kan het indirecte beperkingen mogelijk maken. De vangstbeperkingen zijn om tweeërlei reden indirect: in de eerste plaats omdat zij de „produktie” treffen en vervolgens omdat zij niet rechtstreeks de in- en uitvoer raken. Immers, ook in zoverre de aan de Nederlandse vissers opgelegde beperkingen rechtstreeks de toegelaten aanvoer van vis in Nederland betreffen, wordt de handel tussen de staten daardoor niet rechtstreeks getroffen, aangezien vis die door een Nederlands vissersvaartuig is gevangen, naar Gemeenschapsrecht wordt beschouwd als een produkt afkomstig uit het land waar het schip is ingeschreven of waarvan het de vlag voert (zie artikel 4, lid 2, sub f, van verordening nr. 802/68/EEG van de Raad).

Gezien de doelstellingen van de internationale visserijregeling, ten opzichte waarvan de besproken nationale bepalingen slechts toepassingsvoorschriften zijn, is het zonder meer uitgesloten te achten dat de onderhavige beperkingen een middel tot willekeurige discriminatie of een verkapt beperking van de intracommunautaire handel vormen. Ook al hebben die doelstellingen een belangrijke economische weerslag, in hun uitwerking zijn ze niet discriminerend of protectionistisch. Hun eerste doel is de bescherming van het natuurlijk milieu. Ook in dit opzicht is dus voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 36.

Men zou evenwel kunnen stellen dat er een element ontbreekt dat verband houdt met de geest en de werking van die afwijkingsbepaling, namelijk het werkelijk

eenzijdige karakter, beperkt tot één Lid-Staat, van de beperkende maatregelen, dat het gevolg is van het in wezen nationale en binnenlandse karakter van de belangen waarvoor artikel 36 een beschermingsmogelijkheid biedt. Zoals reeds opgemerkt kunnen de betrokken maatregelen hun doel slechts bereiken indien zij, zoals feitelijk ook het geval is, een onderdeel zijn van een gezamenlijke actie van alle staten die in het betrokken zeegebied vissen. Hieruit blijkt dat het in casu niet gaat om een eigenbelang van één staat, dat tegenover de belangen van de andere staten staat, maar dat de betrokken maatregelen in werkelijkheid een belang moeten dienen dat van nature aan al die staten gemeen is en dat dus ook een belang is van de Gemeenschap, die in plaats van de afzonderlijke Lid-Staten daarvoor zelf zou moeten opkomen.

De geconstateerde noodzaak van een gemeenschappelijke actie ter bescherming van de visstand is wederom een bevestiging van de stelling dat het in de eerste plaats de Gemeenschap is die op dit terrein bevoegd is, zulks in overeenstemming met de bepalingen van verordening nr. 2141/70 en de Toetredingsakte.

Wij kunnen ook herinneren aan wat wij in de zaak-Dassonville hebben opgemerkt: genoemde afwijkingsbepaling biedt elke Lid-Staat de mogelijkheid het handelsverkeer te beperken ter bescherming van rechten en belangen binnen zijn bemoeiingssfeer. Kan als zodanig worden beschouwd een vangstbeperking in volle zee, dus in een gebied buiten de territoriale wateren, waarover elke staat afzonderlijk geen soevereiniteit of rechtsmacht uitoefent?

Maar is deze strikte analyse van artikel 36 en van zijn typische functie — de staten een verweer te geven tegen meer algemene Gemeenschapscriteria betreffende het vrije goederenverkeer — voldoende om een beroep op dat artikel in casu uitgesloten te achten?

Wij hebben gezien dat de gemeenschappelijke visserijregeling een lacune vertoont doordat bepalingen ter bescherming van de visstand ontbreken. Wanneer de Gemeenschap haar bevoegdheid op dit gebied uitoefent, zal zij waarschijnlijk dezelfde soort beperkingen instellen als nu door de litigieuze nationale bepalingen zijn ingevoerd. Zolang de Gemeenschap niets doet, kan men zeggen dat een op dat doel gericht optreden van elke staat afzonderlijk bedoeld is ter verdediging van een eigen belang, dat samenvalt met de belangen van de andere staten. Dankzij deze fundamentele overwegingen is het wellicht mogelijk om ondanks de hiervoor uiteengezette gewichtige bezwaren van formele aard een — zij het ook slechts voorlopig — beroep te doen op die bepaling van artikel 36 die hoofdzakelijk ten doel heeft fundamentele belangen van de afzonderlijke staten te beschermen, al gaat het hierbij niet om een eigen belang dat zich van een Gemeenschapsbelang onderscheidt, maar om de bescherming van eigen belangen in afwachting van het moment waarop de Gemeenschap die bescherming kan bieden.

7. Meer bevredigend lijkt evenwel een andere mogelijkheid, namelijk om ter verdediging van het optreden van alle Lid-Staten die bij het behoud van de visstand in de noordoostelijke Atlantische Oceaan belang hebben (en dat zijn zoals bekend alle Lid-Staten behalve Luxemburg en Italië, die blijkbaar niet rechtstreeks op die bestanden zijn aangewezen), een beroep te doen op een algemeen rechtsbeginsel, ingevolge waarvan eenieder in uitzonderlijke omstandigheden ook zonder lastgeving in een anders belang mag handelen door conserverende maatregelen te nemen. In het nationale publiekrecht geldt dit principe bij voorbeeld voor het handelen van de zogenaamde „feitelijke ambtenaar”.

In casu kan men hiertegen aanvoeren dat de nationale beperkende maatregelen afwijkingen zijn van een grondbeginsel van de gemeenschappelijke markt. Wat dit

betreft, is al eerder in de doctrine opgemerkt dat ook een eenzijdig nationaal optreden dat afwijkt van de grondbeginselen van de gemeenschappelijke markt, soms in overeenstemming kan zijn met de communautaire rechtsorde mits het gaat om conserverende maatregelen die objectief gericht zijn op een door het verdrag beschermd gemeenschappelijk belang, en het volgen van de Gemeenschapsprocedure niet mogelijk was. In dat geval kan de Lid-Staat geacht worden te hebben gehandeld als orgaan van de Gemeenschap en wanneer dat handelen het algemeen belang dient, kan de Gemeenschap het voor haar rekening nemen, eventueel via een formele goedkeuring achteraf door de instantie die volgens het verdrag bevoegd was die beperkende maatregelen te nemen of de Lid-Staten te machtigen tot vaststelling ervan (zie Gori, P., *Les clauses de sauvegarde des Traités CECA et CEE*, Heule 1967, blz. 274).

De moeilijkheid voor de Gemeenschap — waarop in het begin is gezinspeeld — om zich door bepaalde staten als volledig lid van de NEAFC te doen accepteren, het ontbreken van een eigen beleid en dus van eigen concrete maatregelen op dit gebied en ten slotte de urgentie van internationale stappen tot behoud van de visstand in het betrokken gedeelte van de zee, kunnen worden beschouwd als geïntegreerde redenen voor de Gemeenschap om — eventueel met het nodige voorbehoud — in te stemmen met het optreden van de Lid-Staten op internationaal vlak en met de daaruit voortvloeiende nationale toepassingsmaatregelen, waaneer hiermee een bepaald Gemeenschapsbelang wordt gediend.

Op 6 april 1976 heeft de Raad op voorstel van de Commissie een desbetreffende maatregel in de vorm van een verordening vastgesteld, om elke twijfel weg te nemen ten aanzien van de vraag of de door de Lid-Staten eenzijdig aanvaarde verbintenissen op dit gebied in overeenstemming zijn met de communautaire rechtsorde. Daarom machtigt die veror-

dening de Lid-Staten uitdrukkelijk om tot 31 december 1976 de vangstbeperkende maatregelen te handhaven, overeenkomstig de door hen aanvaarde of nog te aanvaarden verbintenissen.

Het lijkt niet nodig om in deze procedure in te gaan op het gedeelte van de verordening, dat betrekking heeft op de eventuele aanvaarding door de Lid-Staten van nieuwe verbintenissen. Men zou kunnen twijfelen aan de regelmatigheid van een blanco volmacht die zelfs geen algemene richtlijnen bevat voor een eventueel toekomstig optreden van de Lid-Staten op een gebied waarop de Gemeenschap rechtstreeks bevoegd is en waarvoor een regeling in het kader van het landbouwbeleid bestaat.

Wat de nakoming van bestaande verbintenissen betreft — het enige wat hier van belang is —, kan de verordening voor zover nodig worden beschouwd als een bekrachtiging van het handelen van de Lid-Staten.

De verordening erkent uitdrukkelijk dat de Lid-Staten in deze bijzondere situatie moeten kunnen optreden tegen een ernstige bedreiging van het natuurlijk evenwicht door vangstbeperkende maatregelen vast te stellen; tevens geven Raad en Commissie hiermee stilzwijgend te kennen dat zij de wezenlijke invloed, die het gezamenlijk optreden van de bij de visserij in het betrokken zeegebied belanghebbende Lid-Staten heeft op de Gemeenschapsbelangen, positief beoordelen.

Zo beschouwd, vormt de „verordening” van de Raad een voorlopige en bij wijze van uitzondering gegeven goedkeuring van de nationale maatregelen, zulks op grond dat deze noodzakelijk waren en in de bestaande lacune in de gemeenschappelijke visserijregeling nog niet kon worden voorzien.

Dit is voldoende om het handelen van de Lid-Staten in overeenstemming te achten met de communautaire rechtsorde en om

de bestaande vangstbeperkende maatregelen te rechtvaardigen.

Ofschoon dit ten aanzien van de betrokken derde landen uiteraard niet inhoudt dat de Gemeenschap automatisch in de plaats treedt van de Lid-Staten die partij zijn bij het Visserijverdrag, kan het, wat de verhouding tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten betreft, wel een voorlopige erkenning zijn van de geldigheid van nationale maatregelen in afwachting van een rechtstreeks ingrijpen van de Gemeenschap, dat dan, ook op het vlak van de externe betrekkingen, formeel in de plaats zal komen van het optreden van de Lid-Staten.

Het is deze oplossing die wij uiteindelijk het meest in overeenstemming achten met het communautaire stelsel.

8. Deze oplossing maakt een bespreking van de uitleggingsvragen betreffende de draagwijdte van de communautaire visserijregeling met betrekking tot nationale maatregelen als de onderhavige, overbodig.

Wij beperken ons daarom tot enkele korte opmerkingen.

De Commissie merkt op dat de oplegging van kwantitatieve beperkingen aan de activiteit van de vissersvloot van de Gemeenschap, met name leidt tot beïnvloeding van de normale prijsvorming van vis en aldus tot verstoring van de normale werking van het gemeenschappelijke prijsstelsel overeenkomstig verordening nr. 2142/70. Anderzijds wordt de communautaire besluitvorming op het gebied van het prijsbeleid uitermate bemoeilijkt door besluiten over totale vangstquota, die buiten de Gemeenschap om worden genomen. Kwantitatieve beperkingen kunnen voorts leiden tot een stijging van de invoer uit derde landen. Ook in dit opzicht dus heeft het quotastelsel gevolgen voor de gemeenschappelijke handelspolitiek. Wat de interne markt van de Gemeenschap betreft, heeft een stelsel van nationale quota waarover

door elke Lid-Staat afzonderlijk is onderhandeld, een rechtstreekse invloed op het intracommunautaire handelsverkeer. Het voert tot wijziging van de voorwaarden waaronder dit handelsverkeer in overeenstemming met het gemeenschappelijk visserijbeleid moet verlopen, welk beleid uitgaat van het beginsel van vrije handel bij loyale concurrentie op basis van de kwaliteitsbeoordeling van de produkten.

Voorts merkt de Commissie op dat nationale maatregelen ter bescherming van de visstand noodzakelijkerwijze ingrijpen in het gemeenschappelijk structuurbeleid.

Al deze storende invloeden kunnen niet worden ontkend; en het staat ook wel vast dat wanneer de Gemeenschap over

internationale overeenkomsten betreffende de bescherming van de biologische rijkdommen van de zee onderhandelt, zij beter dan de afzonderlijke Lid-Statens rekening kan houden met de functionele eisen van de communautaire visserijregeling en met de eisen en belangen van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Dit is een reden te meer om te hopen dat de Gemeenschap op dit gebied snel stappen zal ondernemen, waardoor de maatregelen die tot nu toe van de staten zijn uitgegaan, overbodig zullen worden. Intussen evenwel moeten die maatregelen om de reeds genoemde redenen voorlopig als geldig worden beschouwd, ondanks de belemmeringen die zij al dan niet rechtstreeks, potentieel of daadwerkelijk, opwerpen voor de normale werking van de gemeenschappelijke visserijregeling.

9. Concluderend stel ik voor dat het Hof de vragen van de Nederlandse rechters aldus beantwoorde, dat de Gemeenschap bevoegd is internationale visserijverdragen te sluiten, inclusief verdragen strekkende tot behoud van de biologische rijkdommen van de volle zee, maar dat, zolang zij deze bevoegdheid niet daadwerkelijk heeft uitgeoefend, de Lid-Statens bevoegd blijven zelf internationale verbintenissen op dat terrein aan te gaan, behoudens de verenigbaarheid daarvan met de materiële voorschriften van het Gemeenschapsrecht betreffende de werking van de gemeenschappelijke markt en in het bijzonder de visserijsector.

De nationale maatregelen die de vrijheid van de visserij beperken, met name vangstquotaregelingen, zijn geëigend de normale werking van de communautaire visserijregeling van de verordeningen nrs. 2141 en 2142/70 te bemoeilijken, en zijn in beginsel in strijd met het verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen in het intracommunautaire verkeer, vervat in de artikelen 30 en 31 EEG-Verdrag.

In de periode evenwel die nodig is voor de vaststelling van een gemeenschappelijke regeling ter verwezenlijking van de doelstellingen en Gemeenschaps-taken, omschreven in de artikelen 1 en 5 van verordening nr. 2141/70 en artikel 102 van de Toetredingsakte, moeten dergelijke maatregelen als geldig worden beschouwd en kunnen zij derhalve, althans voorlopig, hun volle werking behouden, mits de vaststelling ervan geen uitstel gedoogde en noodzakelijk was voor de verwezenlijking van een doel van gemeenschappelijk belang, zoals het behoud van de met uitroeiing bedreigde visstand, en de beperkingen niet verder gaan dan voor het beoogde doel noodzakelijk is.