ARREST VAN HET HOF
27 maart 1990 *

In zaak C-9/89,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door J. Conde de Saro, directeur-generaal coördinatie juridische en institutionele aangelegenheden van de Gemeenschappen, en door R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado voor het Hof van Justitie, als gemachtigen, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Spaanse ambassade, 4-6, boulevard Emmanuel-Servais,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Sacchettini, directeur bij de juridische dienst, J. Delmoly, hoofdadministrateur bij deze dienst, en G.-L. Ramos Ruano, lid van deze dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. Käser, directeur juridische zaken van de Europese Investeringsbank, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

verweerder,

ondersteund door

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseurs R. C. Fischer en F. J. Santaolalla als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

interveniënte,

en door

* Procestaal: Spaans.

Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van het Verenigd Koninkrijk en Noord-Ierland, 14, boulevard Roosevelt,

interveniënt,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van verordening (EEG) nr. 3483/88 van de Raad van 7 november 1988 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2241/87 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten (PB 1988, L 306, blz. 2),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE

samengesteld als volgt: O. Due, president, Sir Gordon Slynn en F. A. Schockweiler, kamerpresidenten, T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, T. F. O'Higgins, G. C. Rodríguez Iglesias en M. Díez de Velasco, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: J.-G. Giraud

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 31 januari 1990,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 februari 1990,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 13 januari 1989, heeft het Koninkrijk Spanje krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag verzocht om nietigverklaring van verordening (EEG) nr. 3483/88 van de Raad van 7 november 1988 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2241/87 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten (PB 1988, L 306, blz. 2).

2 Dit beroep is gericht tegen de controlemaatregelen die zijn vastgesteld overeenkomstig de artikelen 10 en 11 van verordening (EEG) nr. 170/83 van de Raad van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (PB 1983, L 24, blz. 1). Deze verordening heeft volgens artikel 1 tot doel een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden in te stellen „met het oog op de bescherming van de visgronden, de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee en een duurzame en evenwichtige exploitatie daarvan onder verantwoorde economische en sociale omstandigheden". Daartoe moest deze regeling met name omvatten instandhoudingsmaatregelen, voorschriften ten aanzien van het gebruik en de verdeling van de visbestanden, bijzondere bepalingen voor de kustvisserij en controlemaatregelen.

3 Nadat zich belangrijke wijzigingen hadden voorgedaan op het gebied van de inspectie en de controle van de activiteiten van vissersvaartuigen, is in verordening nr. 2241/87 van de Raad van 23 juli 1987 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten (PB 1987, L 207, blz. 1), omwille van de duidelijkheid, overgegaan tot codificatie van de ter zake geldende regels. Volgens de overwegingen van de considerans van de verordening moeten deze maatregelen voorschriften behelzen betreffende de inspectie en de controle door de autoriteiten van de Lid-Staten van alle vissersvaartuigen, vaartuigen van derde landen inbegrepen, zowel op zee als in de havens, en van alle activiteiten waarbij inspectie het mogelijk moet maken de uitvoering van deze verordening na te gaan en de inbreuken op de geldende reglementering te vervolgen.

4 Bij verordening nr. 3483/88, waarvan het Koninkrijk Spanje de wettigheid betwist, zijn in verordening nr. 2241/87 enkele wijzigingen aangebracht doordat daaraan vijf nieuwe artikelen zijn toegevoegd. Volgens de overwegingen van de considerans was een striktere toepassing van de voorschriften voor de instandhouding van de visbestanden door middel van een verbeterde samenwerking tussen de Lid-Staten ter voorkoming van overbevissing noodzakelijk gebleken. Daartoe wordt in de verordening bepaalt, dat de Lid-Staten op hun verzoek sneller en nauwkeuriger moeten worden geïnformeerd over de aanvoer van vangsten door hun vaartuigen in andere Lid-Staten.

5 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten en het procesverloop, alsmede van de middelen en argumenten van partijen en interveniënten wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven, voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

6 De vier middelen die de Spaanse regering aanvoert hebben betrekking op respectievelijk de artikelen 9 bis, 11 bis, 11 ter en 11 quater, die bij verordening nr. 3483/88 in verordening nr. 2241/87 zijn ingevoegd. Zij zullen achtereenvolgens worden onderzocht.

a) Artikel 9 bis (mededeling van gegevens)

7 Volgens artikel 9 bis kan de Lid-Staat waar de vissersvaartuigen zijn geregistreerd of waarvan zij de vlag voeren, aan de andere Lid-Staten om gegevens verzoeken over de door die vaartuigen in hun havens of hun maritieme wateren verrichte lossingen of overladingen, wanneer deze gegevens betrekking hebben op een bepaald bestand of groep bestanden die zijn onderworpen aan quota die aan deze Lid-Staat van registratie zijn toegewezen. De andere Lid-Staten moeten deze gegevens binnen vier werkdagen verstrekken en zij worden eveneens aan de Commissie doorgegeven.

8 De Spaanse regering heeft als bezwaar tegen deze nieuwe bepaling, dat de last van de controle op de visserijactiviteiten wordt gelegd op de Lid-Staat waar de vangsten worden aangevoerd, en aldus de verantwoordelijkheid van de Lid-Staat van registratie wordt verlegd naar de Lid-Staat van aanvoer. De quota zouden namelijk zijn toegewezen op basis van de vlag of de registratie van de vissersvaartuigen, zodat iedere Lid-Staat verplicht zou zijn, de activiteiten van zijn eigen vaartuigen te controleren.

9 Om te beginnen waren, zoals de Britse regering en de Commissie, interveniënten, terecht aanvoeren, in de regeling die vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 3483/88 gold, alle Lid-Staten en niet enkel de Lid-Staat van registratie verplicht, de naleving van de vangstbeperkingsregels te controleren. Volgens artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2241/87 draagt iedere Lid-Staat „op zijn grondgebied en in de onder zijn soevereiniteit of jurisdictie vallende maritieme wateren" zorg voor de noodzakelijke controles; deze controles dienen zich met name te richten op de aanvoer, de verkoop en de opslag van vis, alsmede de registratie van de aanvoer en de verkoop.

10 Ingevolge verordening nr. 2241/87 zijn de Lid-Staten dus gezamenlijk verantwoordelijk voor de controle van de vangstbeperkingsregeling. In dezelfde geest verplicht artikel 1, lid 3, van de verordening de Lid-Staten om hun controleactiviteiten te coördineren en maatregelen te nemen „in het kader waarvan de bevoegde

nationale autoriteiten en de Commissie elkaar regelmatig inlichten over de opgedane ervaring". Artikel 9 bis preciseert dus slechts deze verplichtingen om informatie uit te wisselen.

11 In de tweede plaats heeft de Spaanse regering niet kunnen aangeven, om welke juridische redenen een wijziging van de controleregeling die aanvankelijk in verordening nr. 2241/87 was voorzien, niet mogelijk zou zijn. In haar verzoekschrift vermeldt zij slechts de nieuwe controlemiddelen en de extra kosten die een gevolg zijn van de nieuwe bepaling, doch toont zij niet aan, dat dit de geldigheid van deze bepaling zou kunnen aantasten. Ter terechtzitting beriep de Spaanse regering zich op het evenredigheidsbeginsel, maar verzuimde zij om uit te leggen in hoeverre de door artikel 9 bis ingevoerde maatregelen zwaardere lasten oplegden dan noodzakelijk waren om tot een sluitende controleregeling te komen.

12 Het door de Spaanse regering tegen artikel 9 bis aangevoerde middel moet derhalve worden verworpen.

b) Artikel 11 bis (controle van de vergunningen)

13 Een Lid-Staat die in het kader van de hem toegewezen quota de visserijactiviteiten van zijn vissersvaartuigen aan een vergunningsstelsel onderwerpt, moet krachtens artikel 11 bis, lid 1, de Commissie en de overige Lid-Staten bepaalde gegevens verstrekken. Volgens lid 2 van dit artikel is het verboden, „vis waarvoor het betrokken quotum geldt te vangen, aan boord te hebben, over te laden of aan te voeren, tenzij voor het betrokken vaartuig een vergunning is afgegeven om op het betrokken quotum te vissen"; dit verbod geldt ook in de gevallen waarin de vergunning is ingetrokken of geschorst. De controle van het aan boord hebben van de vergunning kan dus berusten bij de autoriteiten van de Lid-Staat van aanvoer of van overlading.

14 De Spaanse regering betoogt, dat deze nieuwe bepaling het algemene vergunningsstelsel voor de visserij ingrijpend wijzigt, doordat zij de Lid-Staat van aanvoer verplicht toezicht uit te oefenen op een vergunningsstelsel dat door een andere Lid-Staat is ingesteld. Op die wijze zou het vergunningsstelsel worden „gecommunautariseerd".

15 Verordening nr. 170/83 heeft met ingang van januari 1983 een „communautaire regeling" ingesteld voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (artikel 1, eerste alinea). Deze regeling omvat onder meer instandhoudingsmaatregelen die een vangstbeperking mee kunnen brengen (artikel 2, lid 2, sub d). In verband hiermee worden per bestand of groep bestanden de totale toegestane vangsten vastgesteld ten einde op deze basis het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte hiervan te bepalen (artikel 3). Dit gedeelte wordt vervolgens „onder de Lid-Staten verdeeld" (artikel 4, lid 1). De autoriteiten van de Lid-Staten dienen in overeenstemming met de geldende communautaire bepalingen de voorschriften vast te stellen voor het gebruik van de hun toegewezen quota.

16 Hieruit volgt, dat een door de Lid-Staat van registratie ingevoerd vergunningsstelsel een van de methodes is waarover de Lid-Staten beschikken om de in het kader van de communautaire regeling voor de instandhouding opgelegde vangstbeperkingen te laten naleven. De Raad kon dus zonder enige verdragsbepaling of enig rechtsbeginsel te schenden de naleving van de vergunningsstelsels aanscherpen door andere Lid-Staten dan die van registratie te verplichten tot medewerking.

17 Het tweede middel van de Spaanse regering kan dus niet slagen.

c) Artikel 11 ter (controle van de documenten)

18 Artikel 11 ter heeft betrekking op het speciale probleem van vissersvaartuigen die de door de Gemeenschap of de Lid-Staat van registratie vastgestelde instandhoudings- of controlemaatregelen niet hebben nageleefd. Om die reden kunnen zij worden onderworpen aan bijkomende controlemaatregelen, inhoudende dat zij gedurende maximaal één jaar een door de Lid-Staat van registratie gecertificeerd document aan boord moeten hebben, waarin wordt verklaard dat die Lid-Staat het betrokken vaartuig in de afgelopen twee maanden heeft geïnspecteerd. Artikel 11 ter bepaalt, dat dergelijke vaartuigen hun aan quota onderworpen vangsten niet in een haven of in de maritieme wateren van een andere Lid-Staat kunnen lossen of overladen, tenzij zij aantonen dat zij het document aan boord hebben.

19 Volgens de Spaanse regering kan het betrokken vaartuig door deze extra controlemaatregel zijn vangsten niet in een Lid-Staat van de Gemeenschap verkopen zonder eerst naar de Lid-Staat van registratie terug te keren voor een inspectie om

aldus het document te verkrijgen, op grond waarvan het zijn vangsten in de haven van zijn keuze kan lossen. Een dergelijke maatregel zou de uitvoer van vis uit de Lid-Staat van registratie bemoeilijken en dus een bij artikel 34 EEG-Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve uitvoerbeperking vormen.

20 Allereerst legt artikel 11 ter, zoals de Raad trouwens heeft beklemtoond, geen beperkingen op aan de uitvoer van vis, maar heeft het betrekking op het aan boord hebben van een document waarin wordt verklaard, dat het vaartuig in de afgelopen twee maanden is geïnspecteerd. Deze verplichting geldt slechts voor de vaartuigen die de instandhoudingsregeling reeds hebben overtreden.

21 Verder heeft artikel 34 volgens de rechtspraak van het Hof betrekking op nationale maatregelen die een specifieke beperking van het uitgaand goederenverkeer tot doel of tot gevolg hebben en aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse handel en de uitvoerhandel van een Lid-Staat leiden, waardoor aan de nationale produktie of de binnenlandse markt van de betrokken Lid-Staat ten koste van de produktie of de handel van andere Lid-Staten een bijzonder voordeel wordt verzekerd (arrest van 8 november 1979, zaak 15/79, Groenveld, Jurispr. 1979, blz. 3409).

22 De Spaanse regering is er niet in geslaagd aan te tonen, waarom de door de communautaire regeling opgelegde verplichting om een document aan boord van een vissersvaartuig te hebben, tot een specifieke beperking van het uitgaand goederenverkeer zou kunnen leiden en dus als een uitvoerbeperking in de zin van artikel 34 EEG-Verdrag zou kunnen worden beschouwd.

23 Het tegen artikel 11 ter gerichte middel moet dus worden verworpen.

d) Artikel 11 quater (vervolging van overtredingen)

24 Artikel 11 quater betreft de verplichtingen van de autoriteiten van de Lid-Staat van aanvoer of van overlading met betrekking tot de sancties. Wanneer deze autoriteiten bepaalde overtredingen op de vangstbeperkingsregeling constateren, zijn zij verplicht om tegen de kapitein van het betrokken vaartuig of tegen andere verantwoordelijke personen strafrechtelijke of administratieve maatregelen te nemen die kunnen leiden tot het daadwerkelijk onttrekken aan de verantwoordelijken van het economisch voordeel van de overtreding of tot ieder ander resultaat dat in verhouding staat tot de ernst van de overtreding, en die een doeltreffende afschrikking vormen voor latere overtredingen van dezelfde aard. De Lid-Staat van aanvoer kan evenwel de vervolging van de betrokken overtreding overdragen aan de Lid-Staat van registratie, indien deze laatste hiermee instemt. De onrechtmatig aangevoerde of overgeladen hoeveelheden kunnen worden afgeboekt op het aan de Lid-Staat van aanvoer of overlading toegewezen quotum, wanneer deze niet overgaat tot strafrechtelijke of administratieve maatregelen tegen de verantwoordelijke personen of de rechtsvervolging niet overdraagt aan de Lid-Staat van registratie.

25 De Spaanse regering heeft tegen deze bepaling verschillende grieven, waarvan sommige zijn ontleend aan de overdracht van verantwoordelijkheden van de Lid-Staat van registratie aan die van aanvoer; deze bezwaren moeten worden verworpen om de redenen die reeds zijn genoemd bij het onderzoek van de tegen de artikelen 9 bis en 11 bis aangevoerde middelen.

26 De Spaanse regering voert eveneens twee nieuwe grieven aan. Volgens de eerste zijn de autoriteiten van de staat van aanvoer niet bevoegd een sanctie op te leggen voor gedragingen van buitenlandse vaartuigen die niet op hun grondgebied hebben plaatsgevonden, aangezien krachtens de regels van het internationaal publiekrecht de strafrechtelijke bevoegdheid van een staat een territoriaal karakter heeft. De tweede nieuwe grief betreft de afboeking van onrechtmatig aangevoerde of overgeladen vangsten op het quotum van de Lid-Staat van aanvoer of overlading. Deze maatregel zou een sanctie vormen die onevenredig is aan het nagestreefde doel, de correcte toepassing van de quotaregeling te verzekeren, en zou geen procedurele waarborgen bieden.

27 Met betrekking tot de bevoegheid van de Lid-Staat van aanvoer om strafvervolging in te stellen tegen de kapitein van een vaartuig dat de vlag van een andere Lid-Staat voert, moet allereerst worden opgemerkt, dat artikel 11 quater weliswaar het controlestelsel beoogt aan te scherpen, doch de Lid-Staten niet verplicht

hun bevoegdheden uit te breiden tot buiten de grenzen die voortvloeien uit de algemeen erkende beginselen inzake de verdeling van strafrechtelijke bevoegdheden tussen de staten. De tekst zelf van het artikel verwijst uitdrukkelijk naar „de desbetreffende bepalingen van de nationale wetgeving".

28 De overschrijding van de quota, die het controlestelsel tracht te voorkomen, vindt voorts niet plaats door de vangst van bepaalde vissoorten, maar door de aanvoer of overlading van te veel gevangen vis. Uit artikel 1 van verordening nr. 2241/87 blijkt namelijk, dat de door de communautaire regeling verplicht gestelde controles en inspecties betrekking hebben op „de aanvoer, de verkoop en de opslag van vis, alsmede de registratie van de aanvoer en de verkoop". De artikelen 6 en 7 van deze verordening bepalen welke verplichtingen de kapitein heeft van een vissersvaartuig dat de vlag voert van een Lid-Staat of daar is geregistreerd; deze verplichtingen omvatten met name de verklaringen en de mededelingen die de kapitein moet verstrekken bij het aanlanden of overladen van elke hoeveelheid vis die is gevangen uit een bestand of groep bestanden waarvoor een vangstquotum geldt.

29 Hieruit volgt, dat de overtredingen van de quotaregeling die de Lid-Staat van aanvoer of overlading krachtens artikel 11 quater moet bestraffen, overtredingen zijn die zijn begaan bij de aanlanding of de overlading van de vangsten in een haven van deze Lid-Staat of in de onder zijn soevereiniteit of jurisdictie vallende maritieme wateren. De grief van de Spaanse regering moet dus worden afgewezen.

30 Met betrekking tot de afboeking van onrechtmatig geloste of overgeladen vangsten op de quota van de Lid-Staat van aanvoer of overlading heeft de Commissie gesteld, dat deze afboeking geen sanctie vormt wegens niet-nakoming door de betrokken Lid-Staat van zijn verplichtingen, maar een toepassing van de regel dat de vangsten waarmee het quotum wordt overschreden, moeten worden afgetrokken, hetgeen noodzakelijk is voor het beheer van de quotaregeling binnen het kader van de totaal toegestane vangsten. Zonder artikel 11 quater zou deze aftrek slechts de Lid-Staat van registratie treffen, terwijl de betrokken overschrijding volledig aan zijn controle zou ontsnappen. De afboeking op het quotum van de Lid-Staat van aanvoer zou een passende reactie op de overschrijdingen vormen, die worden veroorzaakt door een falende controle van deze Lid-Staat.

31 Deze redenering van de Commissie moet worden aanvaard. Zonder het evenredigheidsbeginsel te schenden kon de Raad besluiten, dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Lid-Staten voor de controle van de vangstbeperkingsregeling niet alleen inhoudt, dat de Lid-Staat van aanvoer bepaalde inspectie- en controletaken heeft, maar eveneens dat de vermindering van de quota bij overschrijding ervan niet noodzakelijkerwijs ten koste moet gaan van de quota die aan de Lid-Staat van registratie van de betrokken vissersvaartuigen zijn toegewezen, wanneer de overschrijding met name kan worden verklaard door het feit, dat de Lid-Staat van aanvoer heeft verzuimd om de noodzakelijke controlemaatregelen te nemen. Het kan dan ook passend zijn om te beslissen dat de onwettig aangevoerde of overgeladen hoeveelheden in mindering kunnen worden gebracht op de quota die zijn toegewezen aan de Lid-Staat waar deze activiteiten hebben plaatsgevonden, wanneer de autoriteiten van deze Lid-Staat geen strafrechtelijke of administratieve maatregelen hebben genomen noch een dergelijke vervolging aan de Lid-Staat van registratie hebben overgedragen.

32 Overigens kan elk besluit van de Commissie tot vermindering van de quota van een bepaalde Lid-Staat door deze staat worden aangevochten middels een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag.

33 Uit het voorgaande volgt dat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

Kosten

34 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, dient het in de kosten te worden verwezen, de kosten van de Commissie daaronder begrepen. Aangezien de Britse regering niet heeft geconcludeerd ter zake van de kosten in verband met haar interventie, dient zij deze kosten zelf te dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst het Koninkrijk Spanje in de kosten, daaronder begrepen de kosten van de Commissie.

3) Verstaat dat het Verenigd Koninkrijk zijn eigen kosten zal dragen.

Due Slynn Schockweiler Koopmans

Mancini Joliet O'Higgins Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 maart 1990.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due