CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER

van 17 september 1998 *

A — Inleiding

1. Spanje keert zich met dit beroep tegen twee verordeningen van de Raad, krachtens welke Portugal en Spanje vangstmogelijkheden voor ansjovis konden ruilen. Deze ruil is daarom bijzonder, omdat een deel van het aanvankelijk aan Portugal toegewezen quotum voor ICES-gebied IX, X, Copace 34.1.1 (ten westen en zuidwesten van het Iberisch Schiereiland) is overgedragen aan Frankrijk voor visvangst in ICES-gebied VIII (Golf van Biskaje).

2. Spanje, dat voor de beide genoemde vangstgebieden quota bezit, maakt bezwaar op grond van schending van de in artikel 39 EG-Verdrag genoemde doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid (optimale inzet van de productiemiddelen en stabilisering der markten), alsmede schending van de in verordening (EEG) nr. 3760/92 [1] genoemde doelstellingen (rationele en verantwoorde exploitatie van de levende aquatische rijkdommen en het beginsel van relatieve stabiliteit), omdat de ruil betrekking heeft op verschillende bestanden in niet aan elkaar grenzende gebieden. Een dergelijke ruil zou daarom niet mogelijk zijn en slechts met omzeilen van de voor de quotavaststelling geldende bepalingen (ten nadele van Spanje) tot stand zijn gekomen.

3. De Raad en de Commissie, die aan de zijde van de Raad is geïntervenieerd, beroepen zich in wezen op de ruime discretionaire bevoegdheid van de Raad in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid en op de ingewikkelde problemen in samenhang met de integratie van Spanje en Portugal in de Gemeenschap, die de vaststelling van de bestreden verordeningen zouden rechtvaardigen.

B — De feiten en de toepasselijke bepalingen

4. In de communautaire wateren bestaan twee verschillende ansjovisbestanden, waarvoor maximaal toegelaten vangsthoeveelheden (hierna: „TAC") [2] en twee van-

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — Verordening van de Raad van 20 december 1992 tot invoering van een communautaire regeling voor de visserij en de aquacultuur (PB L 389, blz. 1).

2 — De afkorting „TAC" komt van de Franse term „total admissible de captures".

gstquota zijn vastgesteld. Deze bestanden bevinden zich in de ICES-gebieden VIII en IX, X, Copace 34.1.1.

5. Bij artikel 161 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen [3] (hierna: „Toetredingsakte") is Spanje een quotum van 90 % voor het ICES-gebied VIII toegekend; de overige 10 % gingen naar Frankrijk. Ingevolge het beginsel van relatieve stabiliteit tussen Spanje en Portugal werden de quota voor het andere bestand voor Spanje op 48 % en voor Portugal op 52 % vastgesteld.

6. Het systeem van de verdeling van de vangstmogelijkheden onder de lidstaten is gebaseerd op verordening nr. 3760/92. Het voornaamste doel van die verordening is het scheppen van algemene voorwaarden voor het behoud en de bescherming van de bestanden. Voor een rationeel, verantwoord en duurzaam gebruik van de mariene rijkdommen kan de Raad het exploitatieniveau voor een bepaalde periode door een beperking van de toegelaten vangsthoeveelheden en, indien nodig, van de visserij-inspanning bepalen. Wanneer het nodig is het exploitatieniveau bij een bepaald bestand te beperken [4], handelt de Raad volgens artikel 8, lid 4, sub ii, als volgt:

„Hij verdeelt de vangstmogelijkheden op een zodanige wijze over de lidstaten dat elke lidstaat verzekerd is van de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten voor elk betrokken bestand (...)"

7. Ter verduidelijking hiervan wordt in de overwegingen 11 tot en met 14 van de considerans van de verordening het volgende verklaard:

„dat de communautaire vangstmogelijkheden uit de visbestanden waarvoor de exploitatieniveaus moeten worden beperkt, dienen te worden vastgesteld in de vorm van voor de lidstaten beschikbare vangsten, toegewezen als quota, en, zo nodig, in termen van visserij-inspanning;

dat de instandhouding en het beheer van de bestanden dienen bij te dragen tot een grotere stabiliteit van de visserijactiviteiten en dat een en ander dient te worden geëvalueerd op basis van een referentieverdeling, die in overeenstemming is met de beleidslijnen welke de Raad heeft vastgesteld;

dat bovendien in het kader van deze stabiliteit, gelet op de onbestendige biologische situatie van de visbestanden, rekening moet worden gehouden met de bijzondere behoeften van de regio's waar de plaatselijke bevolking zeer sterk is aangewezen op de visserij en aanverwante activiteiten, zoals die door de Raad zijn aangegeven in zijn resolutie van 3 november 1976, en meer in het bijzonder in bijlage VII daarvan;

dat de nagestreefde relatieve stabiliteit derhalve in deze zin moet worden begrepen".

3 — PB 1985, L 302, blz. 1.

4 — Zie artikel 8, lid 2, van verordening nr. 3760/92.

8. Wat de ruilmogelijkheid van vangstrechten na de vaststelling van de vangstmogelijkheden betreft, bepaalt artikel 9: „De lidstaten mogen, na kennisgeving aan de Commissie, de hun toegewezen beschikbare vangst geheel of gedeeltelijk onderling ruilen."

9. Verordening (EG) nr. 3362/94 [5] stelt in bijlage I de TAC van ieder bestand of groep van bestanden voor het jaar 1995 vast. Op grond daarvan geldt voor sector VIII een uit voorzorg vastgestelde TAC van 33 000 ton, waarvan 29 700 ton voor Spanje en 3 300 ton voor Frankrijk. Voor sector IX, X, Copace 34.1.1 was een uit voorzorg vastgestelde TAC van 12 000 ton bepaald, waarvan 5 740 ton voor Spanje en 6 260 ton voor Portugal. Deze laatste quota mochten slechts in de wateren onder de soevereiniteit of de rechtsmacht van de betrokken lidstaten of in de internationale wateren van het betrokken gebied worden gevangen.

10. De Raad stelde op 27 maart 1995 verordening (EG) nr. 685/95 vast, betreffende het beheer van de visserij-inspanningen voor bepaalde vangstgebieden en visbestanden van de Gemeenschap. [6] Artikel 11, lid 1, bepaalt dat de betrokken lidstaten overeenkomstig artikel 9 van verordening nr. 3760/92 kunnen overgaan tot het ruilen van de hun toegewezen vangstmogelijkheden onder de voorwaarden van bijlage IV, punt 1.

In bijlage IV, punt 1.1, wordt bepaald:

„De ruil tussen Frankrijk en Portugal kan voor de periode 1995-2002 stilzwijgend worden verlengd, mits elke lidstaat de mogelijkheid behoudt om de voorwaarden elk jaar bij de jaarlijkse vaststelling van de TAC's en quota te wijzigen.

De ruil heeft betrekking op onderstaande TAC's:

i) aangezien voor de ICES-gebieden VIII en IX een gemeenschappelijke TAC voor ansjovis wordt vastgesteld, wordt elk jaar 80 % van de vangstmogelijkheden van Portugal afgestaan aan Frankrijk, met dien verstande dat deze uitsluitend gelden voor de wateren die onder de soevereiniteit of jurisdictie van Frankrijk vallen;

(...)"

5 — Verordening van de Raad van 20 december 1994 inzake de vastlegging van de voor 1995 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden, alsmede de bij de visserij in het kader van de totaal toegestane vangsten in acht te nemen voorschriften (PB L 363, blz. 1).

6 — PB L 71, blz. 5.

11. Met verordening (EG) nr. 746/95 [7] stelde de Raad voor de sectoren IX, X, Copace 34.1.1 opnieuw een uit voorzorg bepaalde TAC vast. Volgens deze verordening blijft de TAC bepaald op 12 000 ton, waarvan opnieuw 5 740 ton voor Spanje. Van het Portugese quotum van 6 260 ton mag echter tot 5 008 ton worden gevangen in de wateren van ICES-gebied VIII die onder de soevereiniteit of de jurisdictie van Frankrijk vallen.

12. Samenvattend kan worden vastgesteld, dat voor de beide gebieden aanvankelijk verschillende TAC's en quota waren vastgesteld, waarbij deze in sector VIII tussen Spanje en Frankrijk en in het andere gebied tussen Spanje en Portugal verdeeld waren. Door laatstgenoemde verordening werd het Portugal mogelijk gemaakt een deel van zijn TAC uit de sectoren IX, X, Copace 34.1.1 in de Franse wateren van ICES-gebied VIII te vangen. Portugal heeft evenwel dat quotum aan Frankrijk overgedragen.

13. Tegen deze handelwijze is het onderhavige beroep van Spanje gericht.

14. De Spaanse regering stelt in de eerste plaats, dat door toe te staan dat een deel van het aan Portugal in sector IX toegekende ansjovisquotum niet in deze sector, maar in sector VIII wordt gevangen, de TAC voor sector VIII van 33 000 ton wordt verhoogd tot 38 008 ton, zonder dat er nieuwe wetenschappelijke gegevens beschikbaar zijn die dat rechtvaardigen. Met de bestreden bepalingen wordt noch de optimale inzet van productiefactoren, noch de stabilisering van de markten gediend. Dit betekent, dat daarmee wordt gehandeld tegen de in artikel 39 van het Verdrag genoemde doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

15. Vervolgens wordt aangevoerd dat, aangezien er twee van elkaar onafhankelijke ansjovisbestanden zijn, de voor 1995 in sector VIII vastgestelde TAC door de bestreden bepalingen zonder enige wetenschappelijke basis wordt verhoogd. Dat is in strijd met het doel van verordening nr. 3760/92, te weten een rationeel en verantwoord gebruik van de natuurlijke rijkdommen. De bestreden maatregelen zouden zelfs kunnen leiden tot overbevissing van een bepaalde ansjovissoort.

16. Door de hoeveelheid waarmee het ansjovisquotum is gewijzigd, namelijk 5 008 ton, volledig aan Portugal toe te kennen, is het beginsel van relatieve stabiliteit geschonden. Portugal heeft in deze sector nooit een quotum gehad, zodat toekenning van een quotum ingaat tegen de verplichting voor elk van de lidstaten die in de verdeling van dat bestand deelnemen, een vast percentage te handhaven.

17. De Spaanse regering verzoekt het Hof

— het laatste zinsdeel van punt 1.1, sub i, van bijlage IV bij verordening (EG)

7 — Verordening van 31 maart 1995 tot wijziging van verordening nr. 3362/94 (PB L 74, blz. 1).

nr. 685/95 van de Raad van 27 maart 1995 betreffende het beheer van de visserij-inspanningen voor bepaalde vangstgebieden en visbestanden van de Gemeenschap, nietig te verklaren;

— punt 5, met betrekking tot ansjovis, van bijlage I bij verordening (EG) nr. 746/95 van de Raad van 31 maart 1995 tot wijziging van verordening (EG) nr. 3362/94, inzake de vaststelling van de voor 1995 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden, alsmede de bij de visserij in het kader van de totaal toegestane vangsten in acht te nemen voorschriften, nietig te verklaren;

— verweerder in de kosten te veroordelen.

De Raad concludeert tot

— verwerping van het beroep

en

— verwijzing van verzoekster in de kosten.

C — Discussie

18. Aangezien de Spaanse regering in wezen betoogt, dat zowel artikel 39 van het Verdrag als verordening nr. 3760/92 is geschonden, moeten deze punten hierna ook afzonderlijk worden onderzocht.

De schending van artikel 39 van het Verdrag

19. De Spaanse regering stelt allereerst, dat de oorspronkelijk vastgelegde TAC van 33 000 ton voor geografisch gebied VIII op grond van wetenschappelijke gegevens tot stand is gekomen en door de Raad als de passende TAC werd beschouwd om een rationele en verantwoorde exploitatie van de natuurlijke rijkdommen te verzekeren. Bovendien is deze TAC sedert de toetreding van Spanje niet veel gewijzigd en komt zij overeen met de gemiddelde vangsten in de jaren zeventig. Aldus werd rekening gehouden met de ontwikkelingen tot dan toe en werd een permanente exploitatie verzekerd. Indien de Raad nu deze TAC feitelijk van 33 000 ton op 38 008 ton brengt, doorbreekt hij de continuïteit van de bestaande regelingen zonder dat nieuwe wetenschappelijke inzichten daartoe aanleiding geven. Ook de bestaande beoordelingsvrijheid van de Raad bij het uitvaardigen van voorschriften in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet binnen de door het Verdrag getrokken grenzen blijven. Indien nu echter, zoals in casu, een ruil zou worden toegestaan van quota voor verschillende soorten in verschillende vangstgebieden, druist dit in tegen de doel-

stellingen van artikel 39, sub a en c, van het Verdrag, te weten het optimaal gebruik van de productiefactoren en de stabilisering van de markten.

20. De Raad en de Commissie beroepen zich in wezen op hun ruime discretionaire bevoegdheid bij het vaststellen van de omstreden maatregelen. In de eerste plaats worden de genoemde ansjovisbestanden niet bedreigd en bovendien was de TAC voor deze bestanden slechts uit voorzorg vastgesteld. Weliswaar heeft deze TAC bindende kracht, maar aangezien zij niet op grond van vaststaande wetenschappelijke gegevens tot stand is gekomen, kan zij zeer wel worden gewijzigd. Daarenboven is de ruil tussen verschillende geografische sectoren en tussen verschillende soorten niets bijzonders en in het verleden herhaaldelijk voorgekomen.

21. Zelfs wanneer er wetenschappelijke adviezen over de afzonderlijke bestanden waren geweest, had de Raad deze niet behoeven te volgen bij de vaststelling van de litigieuze bepalingen. In het kader van zijn discretionaire bevoegdheid heeft de Raad in het onderhavige geval een afweging gemaakt tussen de belangen van het gemeenschappelijk visserijbeleid en de belangen van de Gemeenschap bij een verdere integratie van Spanje en Portugal. Het resultaat van deze afweging blijkt uit de omstreden verordeningen.

22. In de eerste plaats moet worden opgemerkt, dat de gemeenschapsinstellingen volgens vaste rechtspraak van het Hof bij het nastreven van de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserij- en landbouwbeleid voortdurend ervoor moeten zorgen, mogelijke tegenstrijdigheden tussen de afzonderlijke doelstellingen te verzoenen en in voorkomend geval aan deze of gene ervan tijdelijk voorrang te verlenen. Doch dit slechts dan wanneer economische gegevens of omstandigheden, met het oog waarop zij hun besluit nemen, dat vereisen. [8] De rechtspraak erkent ook, dat de gemeenschapswetgever op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, in overeenstemming met de hem bij de artikelen 40 en 43 van het Verdrag toegekende politieke verantwoordelijkheden. [9]

23. Het rechterlijk toezicht op de maatregelen van de Raad dient zich, gelet op de aan de Raad toegekende discretionaire bevoegdheid bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te beperken tot het onderzoek, of bij de vaststelling is gedwaald of misbruik van bevoegdheid is gemaakt dan wel of het betrokken orgaan de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid kennelijk heeft overschreden. [10]

24. Naar de opvatting van de Spaanse regering is er reeds sprake van schending van artikel 39 van het Verdrag, omdat de TAC voor sector VIII ingrijpend is gewijzigd zonder dat dit op grond van wetenschappelijke inzichten noodzakelijk was.

8 — Arresten van 5 oktober 1994, Duitsland/Raad (C-280/93, Jurispr. blz. I-4973, punt 47); 19 maart 1992, Hierl (C-311/90, Jurispr. blz I-2061, punt 13), en 24 november 1993, Mondiet (C-405/92, Jurispr. blz. I-6133, punt 51).

9 — Arrest Duitsland/Raad, aangehaald in voetnoot 8, punt 47; arrest Hierl, aangehaald in voetnoot 8, punt 13; arrest van 21 februari 1990, Wuidart e.a. (C-267/88—C-285/88, Jurispr. blz. I-435, punt 14).

10 — Arrest van 13 november 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 8).

25. Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat het ontbreken van een dergelijk advies de Raad niet behoeft te beletten de maatregelen te treffen die hij voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid noodzakelijk acht. [11] In verband met de inachtneming van wetenschappelijke gegevens door de Raad heeft het Hof beslist, dat de rechterlijke toetsing zich wegens de discretionaire bevoegdheid van de Raad bij de implementatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moet beperken tot de toets, of de omstreden maatregel klaarblijkelijk op dwaling berust of misbruik van beoordelingsvrijheid vormt, dan wel of de betrokken instantie klaarblijkelijk buiten de grenzen van haar beoordelingsvrijheid is getreden.

26. In casu heeft de Raad eerst uit voorzorg een TAC van 33 000 ton voor sector VIII vastgesteld. Deze TAC is niet tot stand gekomen op grond van dwingende wetenschappelijke inzichten, doch veeleer op grond van de tot dat moment in de betrokken gebieden bestaande ontwikkeling van de vangstquota.

27. De op zich staande bewering van Spanje, dat de Raad bij het ontbreken van vaststaande wetenschappelijke inzichten de TAC niet mag wijzigen, leidt echter niet tot de conclusie, dat de Raad bij het uitvaardigen van de omstreden maatregelen klaarblijkelijk een beoordelingsfout heeft gemaakt. Bovendien wordt niet betwist, dat door de uitwisseling van de vangstquota tussen Portugal en Frankrijk het bestand van sector VIII niet in gevaar is gebracht.

28. Ik zie dan ook niets wat steun zou kunnen bieden aan de stelling, dat de door de vastlegging van de uitwisselingsmogelijkheden tussen Portugal en Frankrijk uiteindelijk ontstane geringe verhoging van de vangstquota in strijd is met artikel 39, sub a en c, van het Verdrag.

De schending van verordening nr. 3760/92

a) Schending van de verplichting zorg te dragen voor een rationele en verantwoorde exploitatie van de natuurlijke rijkdommen

29. De Spaanse regering is van oordeel, dat de omstreden bepalingen in strijd zijn met de doelstelling van verordening nr. 3760/92, te zorgen voor een rationele en verantwoorde exploitatie van de natuurlijke rijkdommen. Dit blijkt in wezen hieruit, dat voor twee verschillende en geheel op zich staande ansjovisbestanden in de verschillende sectoren VIII en IX, X, Copace 34.1.1 uiteindelijk één TAC is vastgesteld. In de eerste plaats is de voor sector VIII geldende TAC aanzienlijk gewijzigd zonder dat dit op grond van nieuwe wetenschappelijke inzichten noodzakelijk was. In de tweede plaats bevat verordening nr. 3760/92 procedurevoorschriften voor de wijziging van een TAC. Doordat de Raad de uitwisseling van de vangstmogelijkheden tussen Portugal en Frankrijk

11 — Arrest Mondiet, aangehaald in voetnoot 8, punt 31.

mogelijk heeft gemaakt, is deze procedure omzeild.

30. De Raad en de Commissie beroepen zich ook hier weer op hun beoordelingsvrijheid bij de vaststelling van voorschriften in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Zij betogen voorts, dat door de gekozen handelwijze geen gevaar voor overbevissing van sector VIII is ontstaan. Dat gevaar zou slechts hebben bestaan, wanneer er een geheel nieuwe TAC voor die sector was vastgesteld, die dan op grond van de in de Toetredingsakte vastgelegde procentuele verdeling — 90% voor Spanje en 10 % voor Frankrijk — ongeveer 50 000 ton had moeten bedragen. Om een dergelijk risico van overbevissing tegen te gaan, was tenslotte de overdracht van vangstmogelijkheden (meer dan 5 008 ton) tussen Portugal en Frankrijk op grond van artikel 9 van verordening nr. 3760/92 tot stand gekomen. Tenslotte heeft de Raad alleen overgenomen wat tussen de betrokken lidstaten, in het kader van de hun gelaten mogelijkheden, overeengekomen was, zonder echter het ansjovisbestand te bedreigen. Verder wordt erop gewezen, dat de vaststelling van een TAC niet de enige manier is om de bestanden te beschermen, en dat in casu de TAC enkel uit voorzorg was vastgesteld, aangezien op het betrokken tijdstip vaststaande wetenschappelijke inzichten over de bestanden ontbraken.

31. Volgens de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 3760/92 „dient gestreefd te worden naar een rationele en verantwoorde exploitatie van de levende aquatische rijkdommen en van de aquacultuur, met erkenning van enerzijds het belang dat de visserijsector stelt in de ontwikkeling op lange termijn en in de economische en sociale situatie van die sector, en anderzijds het belang van de consument, rekening houdend met de biologische grenzen en met het maritieme ecosysteem".

32. Bovendien is volgens artikel 2, lid 2, het doel van deze verordening de instelling van een kader voor de instandhouding en de bescherming van de bestanden. Daartoe heeft de Raad de bevoegdheid een bepaalde TAC vast te stellen en de vangstmogelijkheden onder de lidstaten te verdelen. De Raad beschikt ook hier volgens vaste rechtspraak van het Hof bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid over een ruime bevoegdheid, met het gevolg dat de rechterlijke controle beperkt moet blijven tot de vraag, of bij de uitoefening van die bevoegdheid geen kennelijke dwaling of misbruik is begaan en of het betrokken gezagsorgaan zich niet kennelijk buiten de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid heeft begeven. [12]

33. Voorts moet erop worden gewezen, dat de Raad, wanneer hij op basis van artikel 8, lid 4, van verordening nr. 3760/92 de TAC vaststelt en de vangstmogelijkheden over de lidstaten verdeelt, een zeer ingewikkelde economische situatie moet beoordelen.

34. De discretionaire bevoegdheid waarover de Raad bij de uitvoering van het

12 — Arresten van 19 februari 1998, NIFPO en Northern Ireland Fishermen's Federation (C-4/96, Jurispr. blz. I-681, punt 42), en 29 februari 1996, Commissie/Raad (C-122/94, Jurispr. blz. I-881, punt 18).

landbouwbeleid van de Gemeenschap beschikt in het kader van de beoordeling van een complexe economische situatie, geldt niet slechts de aard en de draagwijdte van de vast te stellen bepalingen, doch tot op zekere hoogte ook de vaststelling van de basisgegevens, met name in die zin, dat de Raad in voorkomend geval zijn oordeel op globale vaststellingen mag baseren. [13] Aangezien de Spaanse regering haar beroep op schending van verordening nr. 3760/92 wederom voornamelijk op het ontbreken van wetenschappelijke gegevens baseert en daarenboven enkel stelt, dat verschillende bestanden uit verschillende vangstgebieden niet onder een gemeenschappelijk TAC kunnen worden gebracht, kan zij geen kennelijke beoordelingsfout van de Raad aantonen.

35. De Spaanse regering sluit zich daarentegen in zoverre aan bij de lezing van de Raad en de Commissie, dat de overdracht van het Portugese quotum aan Frankrijk niet direct het bestand in sector VIII in gevaar brengt, maar dat een algemene verhoging van de TAC voor sector VIII een gevaar voor dat bestand zou hebben betekend. Aangezien de Raad ingevolge artikel 4, lid 2, sub b en c, de beperking van het exploitatieniveau evenals de kwantitatieve vangstbegrenzing naar soort vangst kan vaststellen, is de stelling van de Spaanse regering in casu onvoldoende om een duidelijke beoordelingsfout van de Raad te onderbouwen. Na afweging van de verschillende belangen van de betrokken visserijnaties heeft de Raad, ook zonder dat vaststaande wetenschappelijke gegevens beschikbaar waren, ten slotte besloten de ruil tussen Portugal en Frankrijk mogelijk te maken. Ook wanneer het daarbij gaat om verschillende bestanden uit verschillende gebieden, moet men ervan uitgaan, dat dat, alles bijeen genomen, geen gevaar voor de bestanden oplevert.

36. Aan het doel van verordening nr. 3760/92, te weten een rationele en verantwoorde exploitatie van de natuurlijke rijkdommen, wordt daardoor niet afgedaan.

37. Het beroep van het Koninkrijk Spanje is op dit punt niet gegrond.

b) Schending van het beginsel van relatieve stabiliteit

38. De Spaanse regering stelt in dit verband, dat de bestreden verordeningen geen rekening houden met het beginsel van relatieve stabiliteit. Uit verordening nr. 3760/92 blijkt, dat de Raad bij de verdeling van de TAC's tussen de visserijnaties dit beginsel moet eerbiedigen. In de Toetredingsakte is voor de sector VIII een verdeling van 90 % voor Spanje en 10 % voor Frankrijk bepaald. Door toe te stemmen in de ruil tussen Portugal en Frankrijk, heeft de Raad eerst Portugal een quotum toegekend in een sector waar het tevoren geen quotum bezat. Door de ruil is de TAC in feite verhoogd en daarmee is tevens van de oorspronkelijk gekozen verdeelsleutel afgeweken. Weliswaar voorziet artikel 9 van de verordening in een ruilmogelijkheid,

13 — Arrest NIFPO en Northern Ireland Fishermen's Federation, aangehaald in voetnoot 12, punt 42.

doch deze dient slechts om de verdeling van een bepaalde TAC in nationale quota te vereenvoudigen. Het is echter niet toegestaan een eenmaal vastgestelde TAC voor verschillende sectoren met ontduiking van de geldende bepalingen te wijzigen en procentueel anders te herverdelen. In het bijzonder moet hier rekening worden gehouden met de lange termijn van in totaal zeven jaar, die in feite tot een nieuwe verdeling van de quota leidt. Uit de doelstelling van de in artikel 9 bedoelde ruilmogelijkheid blijkt, dat weliswaar bepaalde quota aan andere landen kunnen worden afgestaan, maar dat daarbij steeds moet worden gelet op de relatieve stabiliteit voor ieder gebied en ieder bestand. Deze grondregel geldt dus voor een bepaalde soort vis in een bepaalde visserijsector.

39. De Raad en de Commissie bestrijden deze redenering opnieuw met een verwijzing naar hun ruime bevoegdheid bij het vaststellen van regelingen op het gebied van het gemeenschappelijk visserij- en landbouwbeleid. Bovendien voeren zij aan, dat de bestreden regelingen noodzakelijk waren om een verdere integratie van Spanje en Portugal in de Gemeenschap mogelijk te maken. Tijdens de langdurige en moeizame toetredingsonderhandelingen met genoemde landen zijn destijds compromissen gesloten die het visserijbeleid voor alle betrokken partijen op aanvaardbare wijze regelden. Om echter rekening te houden met de verdere ontwikkeling, kan de Raad krachtens de hem verleende bevoegdheid van de destijds getroffen regelingen afwijken. Bij de toegelaten ruilmogelijkheid tussen Portugal en Frankrijk gaat het om een dergelijke afwijking en de correctie van een compromis. Omdat het echter op het gebied van het visserijbeleid om tegengestelde belangen gaat, moet de Raad bij het vaststellen van bepaalde maatregelen aan bepaalde belangen de voorkeur kunnen geven boven andere.

40. Bovendien is het duidelijk, dat de voor sector VIII vastgestelde TAC niet wordt gewijzigd, omdat het aan Frankrijk toegewezen quotum nog steeds aan de sectoren IX, X, Copace 34.1.1 moet worden toegerekend. Dit is misschien niet direct een strikte interpretatie van het begrip relatieve stabiliteit, doch in dit verband dient men de zaak wat ruimer te zien. Dat is een noodzakelijk gevolg van de reeds genoemde integratieproblematiek, om Spanje en Portugal als grote visserijnaties in de gemeenschappelijke landbouwmarkt op te nemen.

41. Voorts moet erop worden gewezen, dat volgens artikel 8, lid 4, van verordening nr. 3760/92 de Raad de vangstmogelijkheden zo over de lidstaten verdeelt, dat elke lidstaat verzekerd is van de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten voor elk betrokken bestand. Hierbij moet rekening worden gehouden met de bijzondere behoeften van gebieden waarvan de bevolking in het bijzonder van de visserij en de daarmee verbonden bedrijfstakken afhankelijk is.

42. Volgens de rechtspraak van het Hof volgt daaruit, „dat bijgevolg de quota tot doel hebben, te waarborgen dat elke lid-

staat een deel van de TAC van de Gemeenschap krijgt, dat voornamelijk wordt vastgesteld aan de hand van de vangsten die vóór de invoering van het quotastelsel aan de traditionele visserij, de plaatselijke bevolking die sterk afhankelijk is van de visserij, en de aanverwante industrieën van die lidstaat ten goede zijn gekomen". [14]

43. Evenzo verklaarde het Hof in het arrest Romkes [15], dat dit vereiste van relatieve stabiliteit inhoudt, dat elke lidstaat bij de verdeling van de quota steeds een vast percentage krijgt.

44. Zo regelt ook artikel 8, lid 4, sub ii, de verdeling van de vangstmogelijkheden tussen de lidstaten zo, dat elke lidstaat verzekerd is van de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten voor elk betrokken bestand.

45. Alles bijeen moet de Raad bij de verdeling van de vangstmogelijkheden tussen de lidstaten voor elk van de betrokken bestanden de belangen verzoenen die elke lidstaat doet gelden met name met betrekking tot zijn traditionele visserij en, in voorkomend geval, zijn op de visserij aangewezen plaatselijke bevolking en industrieën. [16]

46. In casu moet worden vastgesteld, dat de Raad het Portugal mogelijk heeft gemaakt een deel van zijn quotum uit de sector IX, X, Copace 34.1.1 in sector VIII te vangen. Dat quotum wordt evenwel in zijn geheel aan Frankrijk overgedragen. Uit de stellingen van partijen blijkt, dat Portugal traditioneel geen visserij in sector VIII heeft uitgeoefend. Bovendien moet men vaststellen, dat de Raad deze oplossing, te weten de ruil van vangstmogelijkheden, heeft gekozen om te vermijden dat de TAC in sector VIII in totaal zou moeten worden verhoogd.

47. Omdat de Raad echter, naar uit het voorgaande volgt, ingevolge het beginsel van relatieve stabiliteit bij de verdeling der vangstmogelijkheden de belangen van alle deelnemers moet afwegen, moet erop worden gewezen, dat Portugal oorspronkelijk geen enkel belang in sector VIII had. Aangezien bovendien de ruil van vangstmogelijkheden tussen twee van elkander gescheiden vangstgebieden in feite heeft geleid tot een verhoging van de TAC en tot een herverdeling van de procentueel bepaalde vangstquota, met miskenning van de desbetreffende bepalingen (handhaving van de 90/10 quota), moet worden vastgesteld dat de bestreden verordeningen in strijd zijn met het beginsel van relatieve stabiliteit.

48. De argumenten van de Raad en de Commissie, betreffende de moeilijkheden bij de integratie van Spanje en Portugal in de Gemeenschap, kunnen in casu niet worden aanvaard. Voor die problematiek had veeleer in goed overleg een politieke

14 — Arrest NIFPO en Northern Ireland Fishermen's Federation, aangehaald in voetnoot 12, punt 47, met verdere verwijzingen.

15 — Arrest van 16 juni 1987 (46/86, Jurispr. blz. 2671, punt 17).

16 — Arrest NIFPO en Northern Ireland Fishermen's Federation, aangehaald in voetnoot 12, punt 48.

oplossing moeten worden gezocht in plaats van quota te ruilen teneinde een verhoging van de totale vangstquota te vermijden. [17]

49. Het valt niet te ontkennen, dat de toetreding van deze beide landen stellig met moeilijkheden gepaard ging, maar dat kan de handelwijze van de Raad niet rechtvaardigen. Het is duidelijk, dat de Raad tot een verhoging van de TAC en een procentuele herverdeling is overgegaan, daarbij rekening houdend met een aanvankelijk aan Portugal toegewezen quotum in een gebied waarin Portugal geen enkel visserijbelang had, zonder het in de Toetredingsakte neergelegde beginsel van relatieve stabiliteit in acht te nemen.

50. Ook de opmerking van de Raad en de Commissie, dat Spanje zelf aan dergelijke ruilmogelijkheden heeft deelgenomen, kan aan deze conclusie niet afdoen. Met name is niet aangetoond, dat Spanje onder vergelijkbare omstandigheden ten eigen voordele vangstmogelijkheden met een ander land heeft geruild. De genoemde voorbeelden hadden weliswaar eveneens betrekking op verschillende bestanden in verschillende sectoren, maar er waren niet drie landen bij betrokken, zoals kenmerkend is voor het onderhavige geval. Zo was voor de tot nu toe verrichte ruiltransacties kenmerkend, dat ofwel een lidstaat een ruil toepaste tussen twee quota waarop die staat recht had, ofwel dat twee lidstaten in hun eigen vangstgebieden tot een ruil overgingen, zonder dat een derde daardoor werd benadeeld. In casu evenwel is er uitsluitend tot ruiling overgegaan omdat men anders de gezamenlijke vangstquota had moeten verhogen, wat dan wel tot een bedreiging van het bestand had geleid en daarom niet mogelijk zou zijn geweest. Het verwijt van „venire contra factum proprium" is dus ongegrond.

51. Uit dit alles volgt, dat de door Spanje bestreden verordeningen van de Raad in strijd met het in verordening nr. 3760/92 neergelegde beginsel van relatieve stabiliteit tot stand zijn gekomen. Derhalve is het beroep van het Koninkrijk Spanje gegrond.

D — Kosten

52. Ingevolge artikel 69, lid 2, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering dient de Raad als verliezende partij de proceskosten te dragen, zoals gevorderd. De Commissie zal ingevolge artikel 69, lid 4, haar eigen kosten moeten dragen.

17 — Spanje heeft reeds bij de vaststelling van de bestreden verordeningen nadrukkelijk bezwaar gemaakt.

E — Conclusie

53. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Het laatste zinsdeel sub i van punt 1.1 van bijlage IV bij verordening (EG) nr. 685/95 van de Raad van 27 maart 1995 betreffende het beheer van de visserij-inspanningen voor bepaalde vangstgebieden en visbestanden van de Gemeenschap, wordt nietig verklaard.

2) Punt 5, betreffende ansjovis, van bijlage I bij verordening (EG) nr. 746/95 van de Raad van 31 maart 1995 tot wijziging van verordening (EG) nr. 3362/94 inzake de vaststelling van de voor 1995 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden, alsmede de bij de visserij in het kader van de totaal toegestane vangsten in acht te nemen voorschriften, wordt nietig verklaard.

3) De Raad wordt in de proceskosten veroordeeld. De Commissie draagt haar eigen kosten."