RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-64/88 *

I — Toepasselijke bepalingen en verloop van de precontentieuze procedure

Bij verordening (EEG) nr. 2057/82 van 29 juni 1982 heeft de Raad bepaalde maatregelen voor controle op de activiteiten van vissersvaartuigen uit de Lid-Staten vastgesteld (hierna: de „eerste controleverordening"). Verordening nr. 2057/82 werd ingetrokken en vervangen door verordening (EEG) nr. 2241/87 van de Raad van 23 juli 1987 (hierna: de „tweede controleverordening")

Volgens artikel 1, lid 1, van beide controleverordeningen moet elke Lid-Staat de vissersvaartuigen inspecteren die de vlag van een Lid-Staat voeren of in een Lid-Staat zijn geregistreerd en die zich bevinden in de havens op zijn grondgebied of in de onder zijn soevereiniteit of jurisdictie vallende maritieme wateren, ten einde te waarborgen dat alle geldende regelingen met betrekking tot de instandhoudings- en controlemaatregelen worden nageleefd.

Overeenkomstig artikel 1, lid 2, van diezelfde verordeningen moeten de bevoegde autoriteiten van de betrokken Lid-Staat, wanneer een inbreuk op de regelingen met betrekking tot de instandhoudings- en controlemaatregelen wordt geconstateerd, strafrechtelijke of administratieve stappen ondernemen tegen de kapitein van de boot die werd geïnspecteerd.

De in de controleverordeningen bedoelde technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden zijn eerst vastgelegd in verordening (EEG) nr. 171/83 van de Raad van 25 januari 1983 (hierna: de „eerste instandhoudingsverordening") en vervolgens in verordening (EEG) nr. 3094/86 van de Raad van 7 oktober 1986 (hierna: de „tweede instandhoudingsverordening"), die vanaf 1 januari 1987 de eerste verordening vervangt. Die technische maatregelen betreffen onder meer de maaswijdte van de netten, aan netten bevestigde voorzieningen, bijvangsten en de minimummaat van de vissen die mogen worden gevangen.

Op 21 december 1984 zond de Commissie de Franse regering een schriftelijke ingebrekestelling waarin zij de Franse Republiek verweet, niet te voldoen aan haar verplichtingen tot inspectie en vervolging, die krachtens artikel 1 van de eerste controleverordening op haar rusten. De Commissie refereerde aan door haar inspecteurs in 1984 uitgevoerde controles en was in de eerste plaats van mening, dat de door de Franse autoriteiten uitgevoerde controles op zee gering in aantal waren en dat die controles, wanneer ze werden verricht, het gebruik van netten aan het licht brachten waarvan de maaswijdte kleiner was dan het voorgeschreven minimum of waarvan de voorzieningen in strijd waren met de eerste instandhoudingsverordening. Wanneer dergelijke inbreuken werden geconstateerd, zouden de Franse autoriteiten voorts tegen

* Procestaal: Frans.

de kapiteins geen strafrechtelijke of administratieve stappen hebben ondernomen. Wat de inspecties in de havens betreft, merkte de Commissie in de tweede plaats op, dat de bijvangsten absoluut niet werden gecontroleerd en dat in het bijzonder in de havens aan de golf van Gascogne de bepalingen met betrekking tot de minimummaat van de vis die mag worden gevangen, in het geheel niet werden toegepast.

Op 22 januari 1985 antwoordde de Franse regering, overigens zonder het bestaan van bepaalde inbreuken te ontkennen, dat uit de door de inspecteurs van de Commissie verrichte controles van beperkte duur geen algemene conclusie kon worden getrokken. Verder zou de Commissie niet voldoende rekening hebben gehouden met de bijzondere aspecten van de ambachtelijke visserij in de golf van Gascogne. In tegenstelling tot de visserij op de Noordzee zou in de golf van Gascogne een groot aantal vissoorten worden gevangen, waarvoor technieken nodig zijn die voor dezelfde plaats, dezelfde periode en soms hetzelfde vaartuig sterk van elkaar verschillen. De toepassing van de regeling zou bijgevolg niet altijd eenvoudig zijn en een lange ervaring en kennis van zaken vereisen. Dat rechtvaardigde dan ook de poging van de Franse regering, de vissers voor te lichten omtrent de communautaire regeling, inzonderheid op het punt van de bijvangsten en de aan netten bevestigde voorzieningen.

In haar brief van 28 mei 1985 gaf de Franse regering toe, enerzijds dat vissers in Franse havens heken hadden gelost die kleiner waren dan in de communautaire regeling is bepaald en anderzijds dat een bepaald aantal kustvissers netten met onvoldoende maaswijdte gebruikten. De Franse regering beklemtoonde evenwel, dat zij had besloten van 15 mei tot 1 juli 1985 een voorlichtings- en controlecampagne te organiseren. Tijdens die campagne zouden de trawlnetten worden gecontroleerd, doch zouden de nationale autoriteiten geen proces-verbaal opmaken tegen overtreders. Na 1 juli 1985 hadden die autoriteiten opdracht de vissers te vervolgen die trawlnetten gebruikten waarvan de maaswijdte aanzienlijk kleiner was dan voorgeschreven. Ten slotte moesten dezelfde autoriteiten de geloste heken in beslag nemen, wanneer zij duidelijk onder de communautaire maat waren.

Op 18 november 1986 deed de Commissie de Franse regering een met redenen omkleed advies toekomen waarin zij de in de schriftelijke ingebrekestelling geformuleerde bevindingen bevestigde. De in 1985 uitgevoerde inspecties zouden overigens aantonen, dat de in 1984 geconstateerde inbreuken op de door de communautaire verordeningen voorgeschreven instandhoudingsmaatregelen nog steeds bestonden. Voorts merkte de Commissie op, dat de bijzondere kenmerken van de ambachtelijke visserij in de golf van Gascogne geen reden konden zijn voor een onjuiste toepassing van de communautaire regeling en dat de door de Franse regering aangekondigde voorlichtingscampagne voor de vissers alleen maar het falen van de nationale autoriteiten bevestigde. Ten slotte zou de brief van 28 mei 1985 een bewijs zijn van het bestaan van een nationale tolerante houding jegens de communautaire voorschriften inzake de minimummaat van heken alsmede inzake de maaswijdte van de trawlnetten.

In haar antwoord van 21 januari 1987 betwistte de Franse regering niet, dat er enige tekortkomingen in de toepassing van de communautaire regeling bestonden. Zij betoogde evenwel, dat voor 1984 een termijn

van een jaar voor de uitvoering van de eerste instandhoudingsverordening, gezien de vereisten van die verordening, niet abnormaal kon worden geacht. Voorts gaf zij als verklaring voor het voortbestaan van bepaalde inbreuken in 1985 dat enkele bepalingen van die verordening, met name voor de visserij in de golf van Gascogne, moeilijk toepasbaar waren en dat wanorde moest worden voorkomen. Zij maakte nogmaals melding van de systematische controleactie die zij in 1986 met het oog op de naleving van de communautaire instandhoudingsvoorschriften had ondernomen. Een overzicht van de in de sector Boulogne-sur-Mer uitgevoerde controles met betrekking tot de minimumvismaat en de maaswijdte van de netten zou de resultaten van die actie aantonen.

Bij brieven van 24 maart en 14 mei 1987 vroeg de Commissie de Franse regering haar mee te delen, welke consequenties zij had verbonden aan de processen-verbaal die de nationale autoriteiten tijdens de door de inspecteurs van de Commissie uitgevoerde controles hadden opgemaakt.

Bij brieven van 21 mei en 29 juli 1987 heeft de Franse regering de gevraagde inlichtingen meegedeeld. De nationale autoriteiten zouden alle door hen geconstateerde overtredingen hebben vervolgd, hetzij door de overtredende vissers te waarschuwen hetzij door de tegen hen opgemaakte processen-verbaal door te sturen naar de officier van Justitie.

II — Schriftelijke procedure en conclusies van partijen

Het beroep van de Commissie werd op 29 februari 1988 ter griffie van het Hof ingeschreven.

De schriftelijke procedure heeft een normaal verloop gehad. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— overeenkomstig artikel 169, tweede alinea, EEG-Verdrag vast te stellen dat de Franse Republiek, door niet te zorgen voor een controle die de naleving waarborgt van de technische instandhoudingsmaatregelen voorzien in 's Raads verordeningen nrs. 171/83 en 3094/86, de krachtens de artikelen 1 van 's Raads verordeningen nrs. 2057/82 en 2241/87 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— de Franse Republiek te verwijzen in de kosten.

De *Franse Republiek* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep te verwerpen;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

III — Middelen en argumenten van partijen

De *Commissie* herinnert eraan, dat in artikel 1 van de eerste controleverordening evenals in artikel 1 van de tweede controleverordening de Lid-Staten twee verplichtin-

gen worden opgelegd. De eerste, met een preventieve strekking, bestaat in het zowel ter zee als te land inspecteren van vissersvaartuigen die de vlag van een Lid-Staat voeren. De tweede, met een repressieve strekking, schrijft in geval van een inbreuk voor, strafrechtelijke of administratieve stappen tegen de kapitein van het betrokken vaartuig te ondernemen. De nationale autoriteiten vervullen hun taak alleen, wanneer de overtredingen die tijdens een inspectie kunnen worden geconstateerd, worden vastgelegd en naar behoren worden vervolgd. Uit de rapporten van de inspecteurs van de Commissie blijkt, dat niet van alle overtredingen inzake maaswijdte van de netten, aan netten bevestigde voorzieningen, bijvangsten en vismaat door de nationale controleautoriteiten proces-verbaal is opgemaakt, wat op een gebrekkige inspectie duidt. Dit heeft op zijn beurt tot gevolg gehad, dat geen strafrechtelijke of administratieve stappen jegens de kapiteins werden ondernomen.

De Commissie beklemtoont de ernst van de aan de Franse Republiek verweten inbreuk. Het hardnekkig falen van de Franse autoriteiten op het gebied van de controle zou de vissers de indruk hebben gegeven, dat bepaalde technische instandhoudingsmaatregelen niet van toepassing waren, hetgeen hen zou hebben aangespoord de regels te blijven overtreden.

In het verzoekschrift heeft de Commissie aangeboden haar stellingen met alle middelen rechtens te bewijzen. In repliek voegde zij eraan toe, dat zij de rapporten betreffende sinds 1984 door haar ambtenaren uitgevoerde controles ter beschikking van het Hof hield. Zij stelde echter met klem, dat deze documenten een vertrouwelijk karakter moesten behouden ten einde de doeltreffendheid van het optreden van haar inspecteurs in de toekomst te waarborgen en de rechten van te identificeren derden, die daarin werden vermeld, te beschermen.

De constateringen van haar inspecteurs worden volgens de Commissie bevestigd door de antwoorden die de Franse regering tijdens de precontentieuze procedure gaf. In de eerste plaats toont de brief van 28 mei 1985 aan, dat die regering haar diensten heeft opgedragen geen proces-verbaal op te maken van overtredingen van de voorschriften betreffende de maaswijdte, die tussen 15 mei en 1 juli 1985 werden begaan, en dat zij zich in die periode ertoe heeft beperkt de overtreders aan te manen zich naar de geldende voorschriften te voegen. Vanaf 1 juli 1985 werden de vissers alleen vervolgd, wanneer zij gebruik maakten van trawlnetten, waarvan de maaswijdte aanzienlijk kleiner was dan de voorgeschreven normen of wanneer zij heken losten die duidelijk kleiner waren dan de door de communautaire regeling vastgestelde maat. In de tweede plaats zou de Franse regering pas in 1986 systematisch actie hebben ondernomen ter voorlichting van de vissers en ter opleiding van de controlediensten, ten einde de naleving van de technische instandhoudingsmaatregelen te garanderen, die nochtans reeds sinds 1983 golden.

Overigens zijn de door de Franse regering aangevoerde argumenten ten bewijze dat voldoende wordt gecontroleerd, niet overtuigend. Om te beginnen heeft het overzicht van de in 1986 in de sector Boulogne-sur-Mer gepleegde overtredingen slechts betrekking op twee soorten overtredingen, te weten op het gebied van de minimumvismaat en de maaswijdte van de netten, en dan nog vermeldt het alleen die waarvan proces-verbaal werd opgemaakt, terwijl het in deze

niet-nakomingsprocedure juist gaat om het bestaan van niet door de nationale autoriteiten vastgestelde inbreuken. Vervolgens zijn de cijfers over de in 1986 gecontroleerde Franse vaartuigen gebaseerd op de inspecties van alle betrokken Lid-Staten in hun wateren en niet alleen op die van de Franse autoriteiten. Bovendien dekken deze gegevens niet de zone waar de ambachtelijke visserij wordt uitgeoefend, en betreffen ze overtredingen inzake het logboek en de aanlandingsverklaring, die niet in het verzoekschrift worden bedoeld. Ten slotte toont de brief van 30 juni 1987 aan de prefecten van de maritieme departementen niet aan, dat de Franse regering haar verplichtingen tot controle heeft uitgevoerd, daar in deze brief alleen maar op het bestaan van de communautaire voorschriften op het gebied van de maaswijdte wordt gewezen en de toepassing ervan wordt gerechtvaardigd.

De Commissie stelt ten slotte, dat de door de Franse regering aangevoerde rechtvaardigingsgronden niet kunnen worden aanvaard. De Franse regering heeft bewust ervoor gekozen, de toepassing van bepaalde bij de eerste instandhoudingsverordening vastgestelde voorschriften uit te stellen door een eenzijdige beoordeling van hun wetenschappelijke waarde te geven. Een dergelijke rechtvaardiging aanvaarden zou erop neerkomen dat de toepasselijkheid van een in elke Lid-Staat rechtstreeks toepasselijke gemeenschapsverordening die verbindend is in al haar onderdelen, afhankelijk wordt gesteld van de opvatting die elke Lid-Staat heeft omtrent de opportuniteit van de uitvoering van deze verordening. De onvolkomenheden in de controle zijn volgens haar na de vaststelling van de tweede instandhoudingsverordening blijven bestaan. De mogelijkheid van het ontstaan van sociale onrust is geen reden voor een Lid-Staat zich eenzijdig aan zijn verplichtingen te onttrekken.

De *Franse regering* is het met de Commissie eens, dat de beide controleverordeningen de Lid-Staten verplichten vissersvaartuigen te inspecteren en stappen te ondernemen, wanneer een inbreuk wordt vastgesteld.

Zij betoogt, dat zij zich behoorlijk van haar controleverplichtingen heeft gekweten en dat de Commissie niet aantoont dat het gestelde verzuim inderdaad heeft plaatsgevonden.

Ten aanzien van het punt of er inderdaad van een verzuim sprake is, is de Franse regering van mening, dat de Commissie het verzuim niet aantoont, tenzij men het bestaan van strafbare gedragingen als bewijs van de afwezigheid van controles zou moeten zien. In het arrest van 25 mei 1982 (zaak 96/81, Commissie/Nederland, Jurispr. 1982, blz. 1791) oordeelde het Hof dat het aan de Commissie staat om in het kader van een procedure als bedoeld in artikel 169 EEG-Verdrag het Hof de gegevens te verschaffen die dit nodig heeft om te kunnen vaststellen of er sprake is van een verzuim, en dat zij zich daarbij niet kan baseren op een of ander vermoeden. Door geen nauwkeurige grieven te noemen, maakt de Commissie het de Lid-Staat die een verzuim wordt verweten, onmogelijk een standpunt in te nemen ten aanzien van de hem verweten gedragingen zowel voordat een procedure voor het Hof wordt ingeleid als tijdens die procedure. In het bijzonder had de Commissie een niet-vertrouwelijke versie van de rapporten van haar inspecteurs moeten meedelen.

Voor het overige is zij haar controleverplichtingen nagekomen. Om te beginnen is de in de brief van 28 mei 1985 aangekondigde voorlichtings- en controleactie inder-

daad uitgevoerd en voortgezet, zoals uit de brief van 30 september 1987 van de staatssecretaris van Visserij aan de prefecten van de maritieme departementen zou blijken. Die actie is niet vruchteloos gebleven, daar van de 4 101 op zee uitgevoerde controles van Franse vaartuigen, er 3 646 door de Franse autoriteiten in hun wateren zijn uitgevoerd. De Franse vaartuigen behoren tot de meest gecontroleerde van de Gemeenschap. De controles zouden een beperkt aantal overtredingen van de instandhoudingsmaatregelen aan het licht hebben gebracht, waaruit blijkt dat de regeling goed wordt toegepast. Voor wat de controles te land betreft, ligt bovendien het aantal door de Franse autoriteiten vastgestelde overtredingen boven het aantal in andere Lid-Staten gesignaleerde overtredingen, wat betekent dat de controles goed worden uitgevoerd. Ten slotte is de Franse regering haar verplichtingen tot repressief optreden nagekomen. Alle overtredingen die tijdens de door de inspecteurs van de Commissie verrichte controles zijn vastgesteld, zijn inderdaad vervolgd.

De brieven van de Franse regering leveren geen bewijs van het gestelde verzuim. Ten eerste blijkt uit de brief van 22 januari 1985 van de oprechte inspanningen van de Franse autoriteiten, de vissers de communautaire verordeningen, met name op het gebied van bijvangsten en aan netten bevestigde voorzieningen, te doen naleven. Ten tweede vermeldt de brief van 28 mei 1985 de maatregelen die de directeur zeevisserij van plan was te treffen ter vermindering van het aantal overtredingen op de voorschriften betreffende de maaswijdte van de netten en de minimumvismaat.

Ten slotte stelt de Franse regering, zich nooit aan de naleving van haar communautaire verplichtingen hebben willen onttrekken door uit opportuniteitsoverwegingen bepaalde, in de eerste instandhoudingsverordening vervatte regels, niet toe te passen. De onbevredigende resultaten van de juiste toepassing van de bepalingen met betrekking tot de maaswijdte en de minimumvismaat bevestigen eenvoudigweg, dat die bepalingen moeilijk toe te passen zijn.

IV — Vraag aan de Commissie en standpunt van de Franse regering

Het Hof heeft de Commissie verzocht om een niet-vertrouwelijk document over te leggen met voor elk van de betrokken technische instandhoudingsmaatregelen de gegevens die het bewijs zouden leveren, dat de Franse regering zich in de betrokken periode niet volledig van haar controleverplichtingen heeft gekweten.

Als antwoord heeft de Commissie een samenvatting toegezonden van de rapporten die haar inspecteurs na de door hen van 1984 tot 1987 in Frankrijk verrichte controles hebben opgesteld, een lijst van de communautaire bepalingen betreffende de technische instandhoudingsmaatregelen waarop tijdens die controles overtredingen werden geconstateerd, alsmede een lijst van alle bezochte havens.

De Commissie merkt op, dat zij het Hof alleen maar samenvattingen heeft toegezonden die haar diensten voor intern gebruik aan de hand van de controlerapporten hebben opgesteld, omdat deze samenvattingen een getrouw verslag geven van hetgeen haar inspecteurs in vier jaar hebben geconstateerd. „Om die overgelegde documenten niet-vertrouwelijk te maken", was zij evenwel genoodzaakt geweest, alle passages te schrappen die direct of indirect tot identifi-

catie van de betrokken personen konden leiden.

De Franse regering maakte naar aanleiding van het antwoord van de Commissie de volgende opmerkingen. Zij wenst niet de redenen te betwisten waarom de Commissie niet heeft willen specificeren, welke havens tijdens welke controle zijn geïnspecteerd en wanneer die controles hebben plaatsgevonden. Niettemin is het haar onder deze omstandigheden bijzonder moeilijk om de gestelde feiten te weerleggen of te verklaren. In een andere context (de rechten van de verdediging van ondernemingen op het gebied van de mededinging) heeft het Hof geoordeeld, dat wanneer de Commissie om redenen van vertrouwelijkheid en eerbieding van het zakengeheim meent een document niet volledig aan de betrokken onderneming te kunnen meedelen, zij dit document niet als bewijsmiddel mag gebruiken (arrest van 25 oktober 1983, zaak 107/82, AEG/Commissie, Jurispr. 1983, blz. 3151).

Gelet op de door de Commissie verstrekte gegevens blijft de Franse regering bij haar stelling, dat zij haar verplichtingen met betrekking tot de controle op de naleving van de gemeenschappelijke technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden is nagekomen.

R. Joliet
rechter-rapporteur