ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

15 mei 2008 *

In zaak C-442/04,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG, ingesteld op 21 oktober 2004,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door E. Braquehais Conesa en M. A. Sampol Pucurull als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J. Monteiro en F. Florindo Gijón als gemachtigden,

verweerder,

* Procestaal: Spaans.

ondersteund door

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door T. van Rijn en F. Jimeno Fernández als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënte,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, J. Makarczyk, P. Kūris (rapporteur), J.-C. Bonichot en C. Toader, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 31 januari 2008,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoekschrift van het Koninkrijk Spanje strekt tot nietigverklaring van de artikelen 1 tot en met 6 van verordening (EG) nr. 1415/2004 van de Raad van 19 juli 2004 tot vaststelling van het maximale jaarlijkse visserijinspanningsniveau voor bepaalde visserijgebieden en visserijtakken (PB L 258, blz. 1).

Toepasselijke bepalingen

Verordening (EG) nr. 1954/2003

2 Naar luid van artikel 4, lid 1, van verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 358, blz. 59), „stelt de Raad communautaire maatregelen vast waarbij de toegang tot wateren en hulpbronnen en de duurzame uitoefening van visserijactiviteiten worden geregeld". Tot deze maatregelen behoren overeenkomstig artikel 4, lid 2, sub f, van deze verordening maatregelen ter beperking van de visserijinspanning, waaronder voor een vissersvaartuig wordt verstaan het product van de capaciteit en de activiteit ervan, en voor een groep vaartuigen de som van de visserijinspanning van alle vaartuigen in de groep.

3 Verordening (EG) nr. 1954/2003 van de Raad van 4 november 2003 betreffende het beheer van de visserijinspanning voor bepaalde vangstgebieden en visbestanden van de Gemeenschap, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2847/93 en tot intrekking van de verordeningen (EG) nr. 685/95 en (EG) nr. 2027/95 (PB L 289, blz. 1), is één van deze maatregelen. Volgens de bewoordingen van artikel 1 ervan, stelt zij de criteria en procedures vast voor een beheerssysteem betreffende de visserijinspanning in de ICES-deelgebieden V, VI, VII, VIII, IX en X en de CECAF-sectoren 34.1.1, 34.1.2 en 34.2.0.

4 Volgens de punten 2 en 4 van de considerans van verordening nr. 1954/2003 beoogt deze, na het verstrijken op 31 december 2002 van de regeling voor de toegang tot bepaalde wateren en bestanden zoals vastgesteld in de akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen (PB 1985, L 302, blz. 23; hierna: „Akte van Toetreding"), met name de aanpassing aan deze nieuwe rechtssituatie van sommige bepalingen van de verordeningen (EG) nr. 685/95 van de Raad van 27 maart 1995 betreffende het beheer van de visserijinspanningen voor bepaalde vangstgebieden en visbestanden van de Gemeenschap (PB L 71, blz. 5), en (EG) nr. 2027/95 van de Raad van 15 juni 1995 tot invoering van een regeling voor het beheer van de visserijinspanning voor

bepaalde vangstgebieden en visbestanden van de Gemeenschap (PB L 199, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 149/1999 van de Raad van 19 januari 1999 (PB L 18, blz. 3). Volgens voornoemde punten van de considerans beoogt deze verordening eveneens ervoor te zorgen dat de totale visserijinspanningsniveaus in de betrokken gebieden niet stijgen.

5 Artikel 3 van verordening nr. 1954/2003, met als opschrift „Maatregelen betreffende de vangst van demersale soorten en bepaalde weekdieren en schaaldieren", bepaalt:

„1. Behalve voor het in artikel 6, lid 1, gedefinieerde gebied:

a) maken de lidstaten een raming van de visserijinspanning die door vaartuigen met een lengte over alles van 15 m of meer als jaarlijks gemiddelde van de periode 1998 tot en met 2002 is verricht in elk van de in artikel 1 genoemde ICES-deelgebieden en CECAF-sectoren voor de demersale visserij, met uitzondering van de demersale visserij die valt onder verordening (EG) nr. 2347/2002 van de Raad van 16 december 2002 tot vaststelling van bijzondere voorwaarden voor de toegang tot diepzeebestanden en bij de visserij daarop in acht te nemen voorschriften, en de visserij van Sint-Jakobsschelp, Noordzeekrab en Europese spinkrab, overeenkomstig de bijlage bij deze verordening. Voor de berekening van de visserijinspanning moet de vangstcapaciteit van een vaartuig gemeten worden als het geïnstalleerd vermogen uitgedrukt in kilowatt (kW);

b) verdelen de lidstaten het overeenkomstig a) geraamde visserijinspanningsniveau in elk ICES-deelgebied en elke CECAF-sector over elk van de onder a) genoemde visserijtakken.

[…]"

6 Artikel 4 van verordening nr. 1954/2003 bepaalt:

„1. De visserijinspanning van vissersvaartuigen met een lengte over alles van 15 m of minder wordt gedurende de periode van 1998 tot en met 2002 globaal vastgesteld voor elke visserijtak en voor de verschillende in artikel 3, lid 1, omschreven deelgebieden en sectoren.

2. De visserijinspanning van vissersvaartuigen met een lengte over alles van 10 m of minder wordt gedurende de periode van 1998 tot en met 2002 globaal vastgesteld voor elke visserijtak en voor de verschillende in artikel 6, lid 1, omschreven deelgebieden en sectoren.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat de visserijinspanning van deze vaartuigen beperkt wordt tot het overeenkomstig de leden 1 en 2 vastgestelde niveau van visserijinspanning."

7 Bovendien voorziet artikel 6 van verordening nr. 1954/2003 in een specifieke inspanningsregeling die van toepassing is in een biologisch kwetsbaar gebied dat ter hoogte van de Ierse kust is afgegrensd, waarvoor „de lidstaten een raming maken van de visserijinspanning die door vaartuigen met een lengte over alles van 10 m of meer als jaarlijks gemiddelde van de periode van 1998 tot en met 2002 is uitgeoefend in het kader van de demersale visserij, met uitzondering van de gebieden en sectoren die vallen onder verordening (EG) nr. 2347/2002, en de visserij van Sint-Jakobsschelp, Noordzeekrab en Europese spinkrab, en verdelen zij de aldus voor elk van deze visserijtakken geraamde visserijinspanning".

8 Ten slotte bepaalt artikel 11, leden 1 en 2, van verordening nr. 1954/2003 dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen aan de hand van de haar door de lidstaten meegedeelde gegevens bij de Raad van de Europese Unie een voorstel indient voor een verordening tot vaststelling van het maximale jaarlijkse

visserijinspanningsniveau voor elke lidstaat en voor de verschillende in de artikelen 3 en 6 omschreven deelgebieden en visserijtakken, en dat de Raad, op voorstel van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid deze niveaus vaststelt. Ter uitvoering van deze bepaling heeft de Raad verordening nr. 1415/2004 vastgesteld.

Verordening nr. 1415/2004

9 In verordening nr. 1415/2004 is bepaald:

„Artikel 1

Onderwerp

Bij deze verordening wordt het maximale jaarlijkse visserijinspanningsniveau vastgesteld voor elke lidstaat en voor de verschillende in de artikelen 3 en 6 van verordening (EG) nr. 1954/2003 omschreven gebieden en visserijtakken.

Artikel 2

Vaststelling van het maximale jaarlijkse visserijinspanningsniveau

1. De maximale jaarlijkse visserijinspanningsniveaus voor iedere lidstaat per groep soorten, per gebied en per visserijtak voor het in artikel 3, lid 1, sub a en b, van verordening (EG) nr. 1954/2003 bedoelde gebied, staan in bijlage I bij deze verordening.

2. De maximale jaarlijkse visserijinspanningsniveaus voor iedere lidstaat per groep soorten, per gebied en per visserijtak voor het in artikel 6, lid 1, van verordening (EG) nr. 1954/2003 bedoelde gebied, staan in bijlage II bij deze verordening.

Artikel 3

Doorvaart door een gebied

1. Elke lidstaat zorgt ervoor dat het gebruik van visserijinspanningstoewijzingen per gebied, zoals gedefinieerd in de artikelen 3 en 6 van verordening (EG) nr. 1954/2003, niet ertoe leidt dat er gedurende langere tijd wordt gevist vergeleken met de visserijinspanningsniveaus geleverd gedurende de referentieperiode.

2. De visserijinspanning van een vaartuig als gevolg van de doorvaart door een gebied waarin gedurende de referentieperiode niet was gevist, mag niet worden gebruikt om in dat gebied te vissen. Elke lidstaat houdt van die visserijinspanning aparte registers bij.

Artikel 4

Methode

Elke lidstaat zorgt ervoor dat voor de registratie van de visserijinspanning dezelfde methode wordt gebruikt als voor de beoordeling van de visserijinspanningsniveaus krachtens de artikelen 3 en 6 van verordening (EG) nr. 1954/2003.

Artikel 5

Naleving van andere regelingen tot beperking van de visserijinspanning

De overeenkomstig de bijlagen I en II vastgestelde maximale jaarlijkse visserijinspanningsniveaus laten visserijinspanningsbeperkingen in het kader van herstelplannen en andere beheersmaatregelen van communautair recht onverlet, met dien verstande dat steeds de maatregel met het laagste visserijinspanningsniveau moet worden nageleefd.

Artikel 6

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

[…]"

Procesverloop en conclusies van partijen

10 Daar het Koninkrijk Spanje op 29 januari 2004 beroep tot nietigverklaring van de artikelen 3, 4 en 6 van verordening nr. 1954/2003 had ingesteld, ingeschreven onder

nummer C-36/04, is op 2 maart 2005 besloten de behandeling van de onderhavige zaak te schorsen tot de uitspraak van het arrest op dat beroep.

11 Bij beschikking van de president van het Hof van 9 maart 2005 is de Commissie toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad in de onderhavige zaak.

12 Bij arrest van 30 maart 2006, Spanje/Raad (C-36/04, Jurispr. blz. I-2981), heeft het Hof het beroep tot nietigverklaring van alleen de artikelen 3, 4 en 6 van verordening nr. 1954/2003 verworpen op grond dat deze bepalingen niet konden worden gescheiden van de rest van deze verordening, zodat het beroep niet ontvankelijk was.

13 Naar aanleiding van dit arrest en de hervatting van de behandeling van de onderhavige zaak, heeft het Koninkrijk Spanje bij repliek formeel een exceptie van onwettigheid van verordening nr. 1954/2003 opgeworpen en zijn conclusies strekkende tot nietigverklaring van de artikelen 1 tot en met 6 van verordening nr. 1415/2004 en tot verwijzing van de verwerende instelling in de kosten gehandhaafd.

14 De Raad en de Commissie vorderen verwerping van het beroep en verwijzing van het Koninkrijk Spanje in de kosten.

De ontvankelijkheid van de exceptie van onwettigheid

Argumenten van partijen

15 De Raad betoogt dat de door het Koninkrijk Spanje opgeworpen exceptie van onwettigheid van verordening nr. 1954/2003 niet-ontvankelijk is, enerzijds daar deze

tardief is opgeworpen, namelijk in repliek en niet in het verzoekschrift, en anderzijds daar een lidstaat in ieder geval de geldigheid van deze verordening niet meer kan aanvechten nadat de in artikel 230, vijfde alinea, EG vastgestelde termijn is verstreken.

16 Hij stelt enerzijds dat volgens artikel 42, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering in de loop van het geding geen nieuwe middelen mogen worden voorgedragen, en dat de verwerping van het door het Koninkrijk Spanje ingestelde beroep in het kader van de zaak die tot het reeds aangehaalde arrest Spanje/Raad heeft geleid, niet als een nieuw feit in de zin van deze bepaling kan worden beschouwd.

17 Hij merkt anderzijds op dat indien een lidstaat zou worden toegestaan na afloop van de in artikel 230, vijfde alinea, EG vastgestelde termijn de geldigheid van een gemeenschapsrechtelijke verordening aan te vechten door telkens wanneer een instelling een handeling ter uitvoering van deze verordening vaststelt, een exceptie van onwettigheid op te werpen, gemeenschapshandelingen die rechtsgevolgen teweegbrengen, ongelimiteerd ter discussie zouden kunnen worden gesteld. Dit zou indruisen tegen het doel van de beroepstermijnen, namelijk het waarborgen van de rechtszekerheid. Ofschoon het Koninkrijk Spanje in de zaak waarin het reeds aangehaalde arrest Spanje/Raad is gewezen, verordening nr. 1954/2003 binnen voornoemde termijn heeft aangevochten en het niet om een beschikking gaat, moet in casu de rechtspraak worden toegepast volgens welke de adressaat van een beschikking van de gemeenschapsinstellingen die deze beschikking niet binnen de in artikel 230, vijfde alinea, EG gestelde termijn heeft aangevochten, de onwettigheid van deze beschikking niet kan opwerpen, daar deze te zijnen aanzien definitief is geworden (arresten van 15 november 1983, Commissie/Frankrijk, 52/83, Jurispr. blz. 3707, punt 10; 9 maart 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, Jurispr. blz. I-833, punt 13, en 15 februari 2001, Nachi Europe, C-239/99, Jurispr. blz. I-1197, punt 29).

18 De Commissie, die intervenieert ter ondersteuning van de Raad en het beroep ongegrond wenst te horen verklaren, betoogt dat verordening nr. 1954/2003 en verordening nr. 1415/2004, die de eerstgenoemde enkel toepast, zo nauw met elkaar zijn verbonden, dat het onderhavige beroep slechts een — bijna letterlijke — herhaling is van het beroep dat aanleiding heeft gegeven tot het reeds aangehaalde arrest

Spanje/Raad. Het onderhavige beroep is in werkelijkheid niet tegen verordening nr. 1415/2004 gericht, maar veeleer tegen de artikelen 3, 4 en 6 van verordening nr. 1954/2003, daar geen van de aangevoerde middelen verordening nr. 1415/2004 specifiek of rechtstreeks vermeldt. Alles bij elkaar genomen poogt het Koninkrijk Spanje met de voortzetting van de onderhavige procedure na de uitspraak van het reeds aangehaalde arrest Spanje/Raad, te ontsnappen aan de gevolgen van dit arrest. Aangezien in laatstgenoemd arrest zijn beroep is verworpen, is het onderhavige beroep „zonder voorwerp".

19 Daarenboven kan verzoeker, aldus de Commissie, geen exceptie van onwettigheid opwerpen tegen een handeling waartegen hij beroep tot nietigverklaring had kunnen instellen. Bovendien moest deze exceptie, die de openbare orde niet raakt, reeds in de fase van het verzoekschrift uitdrukkelijk worden opgeworpen. Zij is tardief opgeworpen, draagt een nieuw middel voor en wijzigt de oorspronkelijke vordering, wat in strijd is met artikel 42 van het Reglement voor de procesvoering. Om al deze redenen stelt de Commissie dat het onderhavige beroep moet worden afgewezen, zonder dat de zaak ten gronde hoeft te worden onderzocht.

20 Het Koninkrijk Spanje stelt dat er een rechtstreekse juridische band tussen de verordeningen nrs. 1954/2003 en 1415/2004 bestaat en dat het reeds aangehaalde arrest Spanje/Raad feitelijk en juridisch een nieuwe omstandigheid vormt waarvan in de loop van de behandeling is gebleken, zodat de door hem opgeworpen exceptie van onwettigheid ontvankelijk is. Het voegt hieraan toe dat deze exceptie noch het beginsel van rechtszekerheid, noch dat van het gezag van gewijsde schendt, daar het tijdig tegen de basisverordening en tegen de uitvoeringsverordening beroep heeft ingesteld en het Hof in zijn vorige arrest geen uitspraak ten gronde heeft gedaan.

Beoordeling door het Hof

21 Naar luid van artikel 241 EG „[kan] iedere partij […], ook al is de in artikel 230, vijfde alinea, bedoelde termijn verstreken, naar aanleiding van een geschil waarbij een door

het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk vastgestelde verordening of een verordening van de Raad, van de Commissie of van de Europese Centrale Bank in het geding is, de in artikel 230, tweede alinea, bedoelde middelen aanvoeren om voor het Hof van Justitie de niet-toepasselijkheid van deze verordening in te roepen".

22 Uit dit artikel volgt dat een lidstaat naar aanleiding van een geschil de wettigheid kan aanvechten van een verordening waartegen hij niet vóór het verstrijken van de in artikel 230, vijfde alinea, EG bedoelde termijn beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld. Aangezien het recht van de lidstaten, beroep tot nietigverklaring tegen een verordening in te stellen, niet beperkt is, zou aanvaarding van het argument van de Raad en de Commissie dat er in wezen op neerkomt dat een lidstaat zich na het verstrijken van voornoemde termijn niet meer op onwettigheid van een verordening kan beroepen daar hij binnen deze termijn de nietigverklaring ervan had kunnen vorderen, betekenen dat de lidstaten het recht zou worden ontzegd om in het kader van een geding de wettigheid van een verordening te betwisten en voor het Hof de niet-toepasselijkheid ervan in te roepen. Zoals de advocaat-generaal in punt 61 van zijn conclusie opmerkt, is een dergelijke oplossing strijdig met de bewoordingen van artikel 241 EG, dat bedoeld recht aan „iedere partij" toekent (zie arrest van 10 juli 2003, Commissie/BCE, C-11/00, Jurispr. blz. I-7147, punt 76), zodat deze exceptie van niet-ontvankelijkheid dient te worden verworpen.

23 Wat betreft de door de Raad en de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens tardiviteit van de door het Koninkrijk Spanje aangevoerde exceptie van onwettigheid, staat vast dat deze exceptie formeel is aangevoerd in repliek, na de uitspraak van het reeds aangehaalde arrest Spanje/Raad, waarbij het door verzoeker tegen de artikelen 3, 4 en 6 van verordening nr. 1954/2003 ingestelde beroep is verworpen. Evenwel is een dergelijke exceptie in beginsel slechts ontvankelijk indien zij in het verzoekschrift is geformuleerd, en kan de verwerping van dit beroep — anders dan het Koninkrijk Spanje stelt — niet worden beschouwd als een omstandigheid, rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken in de zin van artikel 42, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering (zie in die zin arrest van 1 april 1982, Dürbeck/Commissie, 11/81, Jurispr. blz. 1251, punt 17).

24 In het onderhavige geval blijkt evenwel uit het verzoekschrift dat het Koninkrijk Spanje daarin de nietigverklaring vordert van de artikelen 1 tot en met 6 van verordening nr. 1415/2004 en dus van alle bepalingen van deze verordening, op de enkele grond dat deze uitvoering geeft aan de artikelen 3, 4 en 6 van verordening nr. 1954/2003, waarvan het de wettigheid betwist met het betoog dat deze artikelen het non-discriminatiebeginsel schenden en dat de Raad met de vaststelling van artikel 6 van deze verordening de hem toegekende bevoegdheid heeft misbruikt. Ofschoon het in repliek uitdrukkelijk een exceptie van onwettigheid van verordening nr. 1954/2003 in haar totaliteit opwerpt, voert het Koninkrijk Spanje ter ondersteuning van deze exceptie geen andere middelen aan dan die welke reeds in het verzoekschrift waren aangevoerd en waarop de Raad reeds in zijn verweerschrift heeft kunnen reageren. Bijgevolg lag de exceptie van onwettigheid van verordening nr. 1954/2003 impliciet, maar duidelijk in het verzoekschrift besloten, zodat het aan tardiviteit van deze exceptie ontleende argument eveneens moet worden afgewezen.

25 Daarenboven dient te worden vastgesteld dat de door het Koninkrijk Spanje opgeworpen exceptie van onwettigheid van verordening nr. 1954/2003 niet stuit op het gezag van gewijsde. Dit geldt immers enkel voor de punten, feitelijk en rechtens, die bij de betreffende rechterlijke beslissing daadwerkelijk of noodzakelijkerwijs zijn beslecht (arrest van 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P en C-254/99 P, Jurispr. blz. I-8375, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In het reeds aangehaalde arrest Spanje/Raad heeft het Hof echter geen uitspraak gedaan over de wettigheid van de artikelen 3, 4 en 6 van verordening nr. 1954/2003, waartegen de in de onderhavige zaak opgeworpen exceptie van onwettigheid is gericht, maar heeft het de vordering tot nietigverklaring van deze artikelen niet-ontvankelijk verklaard.

26 Uit al het voorgaande volgt dat de door het Koninkrijk Spanje opgeworpen exceptie van onwettigheid ontvankelijk is en dat de ter onderbouwing ervan aangevoerde middelen ten gronde dienen te worden onderzocht. Deze zijn in de eerste plaats gebaseerd op schending van het non-discriminatiebeginsel en in de tweede plaats op misbruik van bevoegdheid.

De gegrondheid van de exceptie van onwettigheid

Het middel ontleend aan schending van het non-discriminatiebeginsel

Argumenten van partijen

27 Onder verwijzing naar de artikelen 12 EG en 34, lid 2, EG, stelt het Koninkrijk Spanje dat de artikelen 3, 4 en 6 van verordening nr. 1954/2003, uitgevoerd bij verordening nr. 1415/2004, de Spaanse vloot in bepaalde opzichten discrimineren ten opzichte van de vloot van andere lidstaten, daar de Raad geen rekening heeft gehouden met de specifieke situatie van deze vloot die voortvloeit uit de Toetredingsakte. Deze discriminerende elementen liggen besloten in de referentieperiode voor de vaststelling van de visserijinspanning waarin deze artikelen voorzien, en in de afbakening van het biologisch kwetsbare gebied dat in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1954/2003 is omschreven.

28 In de eerste plaats valt de in aanmerking genomen referentieperiode, 1998 tot en met 2002, samen met een periode waarin het Koninkrijk Spanje ingevolge de door de Toetredingsakte ingestelde overgangsregeling die op 31 december 2002 afliep, aan verder gaande beperkingen op het vlak van de visvangst was onderworpen dan de andere lidstaten. Vanaf 1996, na de herziening van de overgangsregeling in de loop van het jaar 1995 bij de verordeningen nrs. 685/95 en 2027/95, was enkel de Spaanse vloot onderworpen aan een regeling die enerzijds de in artikel 158 van de Akte van Toetreding vastgestelde beperkingen van de toegang tot de ICES-deelgebieden V b, VI, VII, VIII a, b, d en e, bestendigde, en anderzijds de gelijktijdige aanwezigheid van vaartuigen beperkte in het kwetsbare gebied „Irish Box", dat inmiddels gedeeltelijk binnen het in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1954/2003 omschreven biologisch kwetsbare gebied valt. Daar de lidstaten zich tijdens de referentieperiode dus niet in dezelfde situatie bevonden, leidt het in aanmerking nemen van deze periode voor de vaststelling van de visserijinspanning tot een bestendiging van de overgangsmaatregelen en dus tot discriminatie op grond van nationaliteit.

29 Op de tweede plaats zijn de instelling van het biologisch kwetsbare gebied evenals de methode voor de vaststelling van het maximale jaarlijkse visserijinspanningsniveau voor dit gebied, discriminerend voor de Spaanse vloot. Daarenboven blijkt daaruit een streven om maatregelen te blijven toepassen die vergelijkbaar zijn met de maatregelen die op de oude Irish Box van toepassing waren en eveneens discriminerend waren voor de Spaanse vloot. De reden voor de afbakening van dit gebied die in punt 7 van de considerans van verordening nr. 1954/2003 is opgegeven, te weten de aanwezigheid op die plaats van een hoge concentratie van jonge heek, strekt er in werkelijkheid enkel toe de handhaving van deze discriminerende maatregelen te rechtvaardigen.

30 De Raad stelt dat de beperking van de visserijinspanning een maatregel is die ertoe strekt het aantal dagen waarop bepaalde vaartuigen in bepaalde wateren vissen, te beperken, teneinde bij te dragen tot de instandhouding van de visbestanden. Voorts maakt zij de vangstbeperkingen die voor bepaalde visbestanden zijn ingesteld, efficiënter. Volgens de Raad is de bij verordening nr. 1954/2003 vastgestelde beperking van de visserijinspanning in verhouding tot de inspanning door elke nationale vloot in elk gebied en voor elke visserijtak gedurende de periode van 1998 tot en met 2002, op alle vissersvaartuigen van de Gemeenschap van toepassing, ongeacht hun nationaliteit, zodat er geen sprake is van openlijke discriminatie op grond van nationaliteit. Alhoewel ook alle vormen van verkapte discriminatie verboden zijn, moet volgens de Raad rekening worden gehouden met de rechtspraak volgens welke een maatregel enkel discriminatie uitmaakt indien zij willekeurig is, dat wil zeggen niet gerechtvaardigd is en niet op objectieve criteria berust (arresten van 15 september 1982, Kind/EEG, 106/81, Jurispr. blz. 2885, punt 22; 9 juli 1985, Bozzetti, 179/84, Jurispr. blz. 2301, punt 34, en 14 juli 1994, Griekenland/Raad, C-353/92, Jurispr. blz. I-3411, punt 25). Het criterium dat in casu is gebruikt om de visserijinspanning te beperken, namelijk de inspanning die is verricht tijdens een daaraan voorafgaande recente periode, is dus volledig gerechtvaardigd, passend en evenredig aan het nagestreefde doel.

31 Daarenboven toont verzoeker volgens de Raad niet aan dat de bij de verordeningen nrs. 685/95 en 2027/95 opgelegde beperkingen van de visserijinspanning restrictiever waren dan die welke aan de andere lidstaten waren opgelegd, noch dat zonder deze beperkingen de door de Spaanse vaartuigen verrichte inspanning groter zou zijn geweest dan de in de periode van 1998 tot en met 2002 daadwerkelijk verrichte inspanning.

32 Met betrekking tot de beperking van de visserijinspanning in het biologisch kwetsbare gebied als bedoeld in artikel 6 van verordening nr. 1954/2003, zet de Raad uiteen dat een bijzondere beperking van de visserijinspanning in dat gebied strekt tot voorkoming van het risico dat de visserijinspanning ten gevolge van de beperking die op grote gebieden zoals de ICES-deelgebieden en de CECAF-sectoren van toepassing is, wordt samengetrokken in specifieke gebieden waarin hoge concentraties jonge heek aanwezig zijn, zoals het gebied waarvan in casu sprake is. Dit gebied valt niet samen met de Irish Box, daar het minder dan de helft ervan beslaat. Zelfs indien de bij de verordeningen nrs. 685/95 en 2027/95 aan het Koninkrijk Spanje opgelegde beperkingen in de Irish Box restrictiever waren dan die welke op de andere lidstaten van toepassing waren, en de inspanning van de Spaanse vloot in dat gebied gedurende de periode van 1998 tot en met 2002 groter zou zijn geweest indien deze beperkingen niet waren ingesteld, is derhalve niet aangetoond dat daaruit negatieve gevolgen voortvloeien voor de Spaanse vloot.

33 De Commissie merkt op dat de bij verordening nr. 1954/2003 vastgestelde wijze waarop de visserijinspanning wordt berekend, dezelfde is voor alle lidstaten, en stelt dat de referentieperiode 1998 tot en met 2002 geen discriminatie ten nadele van de Spaanse vloot met zich brengt. Ofschoon de maximumgrenzen voor de visserijinspanning in het kader van de in 1995 ingestelde regeling op basis van theoretische gegevens waren vastgesteld, moeten de maximale visserijinspanningsniveaus thans — op grond van verordening nr. 1954/2003 — op basis van een objectief criterium worden berekend, te weten de visserijinspanning die daadwerkelijk is verricht gedurende een recente en representatieve periode.

34 Met betrekking tot het biologisch kwetsbare gebied is de Commissie van mening dat de periode 1998 tot en met 2002 als referentieperiode kan worden gebruikt voor de berekening van de visserijinspanning in dat gebied, dat niet volledig samenvalt met de Irish Box, daar deze de door de Spaanse vloot daadwerkelijk geleverde inspanning weerspiegelt en haar geen enkel nadeel toebrengt. Deze vloot heeft een intensieve visvangst ontwikkeld in bepaalde gebieden die aan de Irish Box grenzen en die nu binnen het biologisch kwetsbare gebied liggen. Met de visserijinspanning die zij op deze wijze heeft verricht, wordt inmiddels rekening gehouden bij de inspanning die zij in dit gebied in zijn geheel mag verrichten. Het Koninkrijk Spanje voert daarenboven geen enkel element aan waaruit blijkt dat de beperking die in de Irish Box van kracht was, heeft geleid tot een daling van de activiteit van haar vloot, of zelfs dat deze die grens heeft bereikt.

Beoordeling door het Hof

35 Het non-discriminatiebeginsel, zoals neergelegd in artikel 34, lid 2, EG, vereist dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld (zie arresten van 17 oktober 1995, Fishermen's Organisations e.a., C-44/94, Jurispr. blz. I-3115, punt 46; 9 september 2004, Spanje/Commissie, C-304/01, Jurispr. blz. I-7655, punt 31, en 8 november 2007, Spanje/Raad, C-141/05, Jurispr. blz. I-9485, punt 40).

36 In casu zijn de bepalingen van de artikelen 3, 4 en 6 van verordening nr. 1954/2003, waarvan het Koninkrijk Spanje betoogt dat zij onwettig zijn, op dezelfde wijze op alle lidstaten van toepassing. De referentieperiode 1998 tot en met 2002, die krachtens deze bepalingen eerst tot raming en vervolgens tot toewijzing van de visserijinspanningsniveaus voor de daarin vastgestelde visserijtakken en gebieden dient, is dezelfde voor de hele Europese Gemeenschap. De beperking van de visserijinspanning die wordt vastgesteld op basis van de inspanning die elke nationale vloot in deze gebieden en visserijtakken gedurende deze periode daadwerkelijk heeft verricht, is dus op alle communautaire vissersvaartuigen van toepassing, ongeacht hun nationaliteit. De maatregelen die in deze bepalingen zijn neergelegd, kunnen dus enkel als discriminerend voor het Koninkrijk Spanje worden beschouwd indien dit zich enerzijds, zoals het beweert, op het ogenblik van de vaststelling ervan in een situatie bevond die verschilde van die waarin de andere lidstaten zich bevonden, en indien er anderzijds — in voorkomend geval — geen objectieve rechtvaardiging bestaat voor de omstandigheid dat het Koninkrijk Spanje wordt onderworpen aan de regeling voor het beheer van de visserijinspanning die ook op de andere lidstaten van toepassing is.

37 In dit verband moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje — zoals is opgemerkt in punten 61 en 62 van de conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak waarin het reeds aangehaalde arrest van 30 maart 2006, Spanje/Raad is gewezen, waarnaar in punt 95 van de conclusie van de advocaat-generaal in de onderhavige zaak wordt verwezen — vanaf zijn toetreding tot de Europese Unie tot en met 31 december 2002 onderworpen was aan een aantal beperkingen inzake de toegang tot bepaalde vangstgebieden en visbestanden en dat zijn situatie, ondanks een

geleidelijke aanpassing aan de situatie van de andere lidstaten, bijzondere kenmerken is blijven vertonen tot aan het einde van deze periode en dus gedurende de referentieperiode 1998 tot en met 2002, die in de in geding zijnde bepalingen in aanmerking is genomen voor de vaststelling van de visserijinspanning.

38 De artikelen 156 tot en met 166 van de Akte van Toetreding bevatten immers een regeling voor de toegang tot de communautaire wateren en hun visbestanden, die de visserij door Spaanse vaartuigen in bepaalde delen van de communautaire wateren beperkte. Zo konden volgens het door het Koninkrijk Spanje in zijn verzoekschrift aangehaalde artikel 158 van de Akte van Toetreding aan 300 vaartuigen die met hun technische kenmerken voorkwamen op de nominatieve lijst in bijlage IX van de Akte van Toetreding, vergunningen worden verleend om hun visserijactiviteiten uit te oefenen in de ICES-sectoren V b, VI, VII, VIII a, b en d. Dit artikel bepaalde eveneens de voorwaarden waaronder vaartuigen van deze lijst tegelijkertijd in de aangehaalde sectoren aanwezig mochten zijn. Bovendien sloot artikel 158 de toegang tot de Irish Box uit. Artikel 166 van de Akte van Toetreding preciseerde dat de in de artikelen 156 tot en met 164 ervan vastgestelde regeling van toepassing zou blijven tot het verstrijken van de periode vastgesteld in artikel 8, lid 3, 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 L 24, blz. 1), te weten 31 december 2002. Artikel 162 van de Akte van Toetreding voorzag evenwel in een procedure voor de evaluatie en de aanpassing van deze regeling, door te vermelden dat de aanpassingen die noodzakelijk zouden blijken, op 1 januari 1996 van kracht zouden worden.

39 In deze context is de Raad overgegaan tot vaststelling van verordening (EG) nr. 1275/94 van 30 mei 1994 inzake aanpassingen in de regeling die is vastgesteld in de hoofdstukken „Visserij" van de Akte van Toetreding van Spanje en Portugal (PB L 140, blz. 1), en van de — bij verordening nr. 1954/2003 ingetrokken — verordeningen nrs. 685/95 en 2027/95. Met betrekking tot het Koninkrijk Spanje bepaalt artikel 1 van verordening nr. 1275/94 dat de regeling inzake de toegang tot de wateren en de visbestanden die is vastgesteld in de artikelen 156 tot en met 166 van de Akte van Toetreding, overeenkomstig de daaropvolgende artikelen van de verordening, wordt aangepast en opgenomen in de communautaire maatregelen bedoeld in de artikelen 3 en 4 van deze verordening, die van toepassing zijn op alle communautaire vaartuigen. Artikel 3 van deze verordening bepaalt dat de Raad overeenkomstig de artikelen 4 en 8 van verordening (EEG) nr. 3760/92 van de Raad van 20 december 1992 tot invoering van een communautaire regeling voor de visserij en

de aquacultuur (PB L 389, blz. 1), de communautaire maatregelen treft tot vaststelling van de voorwaarden voor de toegang tot de gebieden en bestanden waarvoor specifieke regelingen gelden krachtens de artikelen 156 tot en met 166 van de Akte van Toetreding, en dat deze maatregelen in overeenstemming moeten zijn met het beginsel dat er geen verhoging mag plaatsvinden van de visserijinspanning waarvan het niveau is vastgesteld in de artikelen 158, 160, 164 en 165 van de Akte van Toetreding. Overeenkomstig dit artikel 3 heeft de Raad verordening nr. 685/95 vastgesteld, die per 1 januari 1996 de criteria en de procedures vastlegde voor de invoering van een beheersregeling betreffende de visserijinspanning in de gebieden ICES V b, VI, VII, VIII, IX en X en CECAF 34.1.1, 34.1.2, 34.2.0. Deze regeling is vervolgens ingevoerd bij verordening nr. 2027/95, die voor elke lidstaat het maximaal toegestane visserijinspanningsniveau per visserijtak bepaalde. Met betrekking tot de Irish Box schreef artikel 3, lid 5, van verordening nr. 685/95 voor dat de betrokken lidstaten de visserijinspanning in dat gebied moesten vaststellen op basis van de bestaande activiteiten van hun vaartuigen, met uitzondering van die welke de vlag van Spanje voeren, waarvan in dat gebied het aantal tot 40 was beperkt.

40 Zoals het Koninkrijk Spanje aanvoert, bevond het zich derhalve op het ogenblik van de vaststelling van verordening nr. 1954/2003 in een situatie die afweek van die van de andere lidstaten, onder meer doordat tijdens de periode 1998 tot en met 2002 de visserijmogelijkheden zoals deze bij de Akte van Toetreding waren beperkt, niet waren verhoogd en doordat het aantal Spaanse vaartuigen dat terzelfder tijd in de Irish Box aanwezig mocht zijn, was beperkt tot 40.

41 Dat het Koninkrijk Spanje evenals de overige lidstaten onderworpen was aan de bij verordening nr. 1954/2003 ingestelde beheersregeling betreffende de visserijinspanning, is evenwel objectief gerechtvaardigd. Enerzijds voorziet deze regeling in een methode voor de vaststelling van de visserijinspanning die is gebaseerd op objectieve gegevens, te weten de daadwerkelijke visserijinspanning door elke lidstaat in de betrokken gebieden en visserijtakken tijdens een recente periode van vijf jaar. Anderzijds beoogt deze regeling bij te dragen tot de instandhouding van de visbestanden door, aldus punt 4 van de considerans van de voornoemde verordening, ervoor te zorgen dat de bestaande globale visserijinspanningsniveaus niet stijgen.

42 In dit verband moet worden opgemerkt dat de doelstelling van instandhouding van de visbestanden en het beginsel van relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten ten grondslag liggen aan de volledige communautaire regelgeving op dit vlak, daaronder begrepen, sinds de Akte van Toetreding tot de vaststelling van verordening nr. 1954/2003, die welke ertoe strekt dat de algemene regeling van het gemeenschappelijk visserijbeleid ook op Spanje van toepassing is. Zo wordt in de derde overweging van de considerans van verordening nr. 1275/94 verklaard „dat de nieuwe bepalingen het mogelijk moeten maken dat de algemene regeling van het gemeenschappelijk visserijbeleid volledig van toepassing wordt voor Spanje […], met volledige inachtneming van het ‚acquis communautaire', en met name van het beginsel van de relatieve stabiliteit en de uitzonderingen op de vrije toegang tot de wateren, die zijn neergelegd in verordening (EEG) nr. 3760/92". In de vierde en de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 1275/94 wordt bovendien uiteengezet „dat de vrije toegang tot de wateren eveneens vergezeld moet gaan van een reglementering van de ingezette vangstcapaciteiten, teneinde te zorgen voor een evenwicht tussen de middelen en de beschikbare bestanden" en „dat deze aanpassingen niet mogen leiden tot een verhoging van de globale niveaus van de bestaande visserijinspanningen in de ICES- en CECAF-zones, en de aan kwantitatieve vangstbeperkingen onderworpen bestanden onverlet moeten laten". Evenzo wordt in de derde en de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 685/95 uiteengezet dat „de bestaande evenwichtssituaties en het acquis communautaire, en met name het beginsel van de relatieve stabiliteit [in acht moeten worden genomen]", en „dat gewaarborgd moet worden dat de huidige totale visserijinspanning in de vangstgebieden en op de bestanden als bedoeld in de Akte van Toetreding […] niet wordt verhoogd".

43 Met betrekking tot het biologisch kwetsbare gebied waarvoor een specifieke inspanningsregeling geldt zoals omschreven in artikel 6 van verordening nr. 1954/2003, blijkt bovendien uit het dossier dat de overlapping van dit gebied met de Irish Box beperkt is, daar het minder dan de helft van deze laatste beslaat. Derhalve kan niet worden beweerd dat de instelling van genoemd biologisch kwetsbaar gebied en de methode voor de vaststelling van het maximale jaarlijkse visserijinspanningsniveau voor dit gebied duiden op een poging om maatregelen te blijven toepassen die vergelijkbaar zijn met de maatregelen die op de Irish Box van toepassing waren. Uit punt 7 van de considerans en artikel 6 van verordening nr. 1954/2003 blijkt bovendien dat de bijzondere beperking van de visserijinspanning waarin dit artikel voorziet, eveneens strekt tot instandhouding van de visbestanden in een gebied met een hoge concentratie van jonge heek en dat de gekozen methode voor de vaststelling van het visserijinspanningsniveau eveneens berust op een objectief criterium, te weten de visserijinspanning die door vaartuigen met een lengte over alles van 10 meter of meer als jaarlijks gemiddelde in de periode 1998 tot en met 2002 is uitgeoefend in het kader van de demersale visserij.

44 Daaruit volgt dat, ofschoon het Koninkrijk Spanje zich op het ogenblik van de vaststelling van verordening nr. 1954/2003 in een andere situatie dan de andere lidstaten bevond, de artikelen 3, 4 en 6 van deze verordening geen schending van het nondiscriminatiebeginsel ten nadele van deze lidstaat opleveren.

45 Derhalve dient het onderhavige middel ongegrond te worden verklaard.

Het middel ontleend aan misbruik van bevoegdheid

Argumenten van partijen

46 Het Koninkrijk Spanje stelt dat het werkelijke doel van de instelling van het biologisch kwetsbare gebied als bedoeld in artikel 6 van verordening nr. 1954/2003 niet de instandhouding van jonge heek is, maar de voortzetting van een discriminatie van de Spaanse vloot in dat gebied. Op basis van een onderzoek dat de Spaanse delegatie in mei 2003 heeft overgelegd, stelt het Koninkrijk Spanje dat andere gebieden bestonden met gelijkaardige biologische kenmerken en dat de vaststelling van dit soort maatregelen tot instandhouding van de jonge heek is geregeld bij verordening (EG) nr. 850/98 van de Raad van 30 maart 1998 voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen (PB L 125, blz. 1). Door artikel 6 van verordening nr. 1954/2003 vast te stellen, heeft de Raad zich dus schuldig gemaakt aan misbruik van bevoegdheid.

47 De Raad stelt in wezen dat dit middel niet ter zake doet aangezien verordening nr. 1415/2004, die het voorwerp van het onderhavige beroep uitmaakt, enkel maatregelen ter uitvoering van verordening nr. 1954/2003 bevat en is vastgesteld overeenkomstig de procedure waarin deze verordening voorziet, zodat geen enkele procedure is omzeild.

48 De Commissie merkt op dat de omstandigheid dat andere biologisch kwetsbare gebieden kunnen bestaan of dat andere maatregelen zouden kunnen worden genomen, het bestaan van misbruik van bevoegdheid niet aantoont.

Beoordeling door het Hof

49 Volgens vaste rechtspraak is een handeling slechts gebrekkig wegens misbruik van bevoegdheid indien zij, op basis van objectieve, relevante en onderling overeenstemmende gegevens, blijkt te zijn vastgesteld met het uitsluitende, of althans doorslaggevende oogmerk, andere doeleinden te bereiken dan die welke worden aangevoerd, of om zich te onttrekken aan de toepassing van een procedure waarin het EG-Verdrag speciaal heeft voorzien om aan de omstandigheden van het geval het hoofd te bieden (zie arresten van 13 november 1990, Fedesa e.a., C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 24, en 22 november 2001, Nederland/Raad, C-110/97, Jurispr. blz. I-8763, punt 137).

50 In casu toont het Koninkrijk Spanje niet aan dat de specifieke inspanningsregeling die in artikel 6 van verordening nr. 1954/2003 is vastgelegd voor het betreffende biologisch kwetsbare gebied, is vastgesteld met het uitsluitende of althans doorslaggevende oogmerk, andere doeleinden te bereiken dan de instandhouding van de jonge heek. Zoals de Commissie opmerkt en de advocaat-generaal in punt 102 van zijn conclusie vaststelt, tonen noch de omstandigheid dat technische maatregelen ter bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen ook onder een andere verordening kunnen vallen, noch het feit dat er andere biologisch kwetsbare gebieden kunnen bestaan, aan dat de Raad misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid door artikel 6 van verordening nr. 1954/2003 vast te stellen.

51 Derhalve dient dit middel eveneens ongegrond te worden verklaard.

52 Uit al het voorgaande volgt dat de exceptie van onwettigheid van verordening nr. 1954/2003 die het Koninkrijk Spanje ter onderbouwing van zijn beroep heeft opgeworpen, moet worden verworpen. Aangezien geen ander middel betreffende de wettigheid van verordening nr. 1415/2004 is aangevoerd, moet dit beroep worden verworpen.

Kosten

53 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dat is gevorderd. Daar het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Raad in de kosten te worden verwezen. Overeenkomstig lid 4, eerste alinea, van voormeld artikel draagt de Commissie haar eigen kosten.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten.

3) De Commissie van de Europese Gemeenschappen draagt haar eigen kosten.

ondertekeningen