ARREST VAN HET HOF
14 november 1989 *

In zaak 6/88,

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

verzoeker,

tegen

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

verweerster,

en in zaak 7/88,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door J.-P. Puissochet, directeur juridische zaken bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, 9, boulevard Prince-Henri,

verzoekster,

tegen

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

verweerster,

* Procestalen: Spaans en Frans.

betreffende twee beroepen tot nietigverklaring van verordening (EEG) nr. 3151/87 van de Commissie van 22 oktober 1987 inzake de vangstaangiften van vaartuigen die de vlag van een Lid-Staat voeren en in de visserijzone van ontwikkelingslanden de visserij uitoefenen (PB 1987, L 300, blz. 15),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris en M. Zuleeg, kamerpresidenten, T. Koopmans, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse en M. Díez de Velasco, rechters,

advocaat-generaal: G. Tesauro
griffier: J.-G. Giraud

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 13 april 1989,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 mei 1989,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Hof op 11 januari 1988, hebben het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag ieder beroep ingesteld tot nietigverklaring van verordening nr. 3151/87 van de Commissie van 22 oktober 1987 inzake de vangstaangiften van vaartuigen die de vlag van een Lid-Staat voeren en in de visserijzones van ontwikkelingslanden de visserij uitoefenen (PB 1987, L 300, blz. 15).

2 De Commissie heeft de in geding zijnde verordening vastgesteld op basis van verordening nr. 2241/87 van de Raad van 23 juli 1987, houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten (PB 1987, L 207, blz. 1). De artikelen 5 tot en met 9 van die verordening bevatten een aantal voorschriften die voor alle bestanden of groepen van bestanden gelden waarvoor een

totaal toegestane vangst (TAC) of quotum is vastgesteld; deze voorschriften betreffen met name:

— het bijhouden van een logboek waarin de kapitein de gedane vangsten moet registreren;

— de overlegging van een aanlandingsverklaring bij de aanvoer na elke reis;

— de kennisgeving aan de betrokken Lid-Staat van elke overlading van vis;

— de registratie van de aanvoer door de Lid-Staten.

3 Luidens artikel 10 van verordening nr. 2241/87 kunnen „overeenkomstig de procedure van artikel 14 ... aanvullende bestanden of groepen bestanden aan de bepalingen van de artikelen 5 tot en met 9 worden onderworpen". Volgens artikel 14 van de verordening worden de uitvoeringsbepalingen van onder meer de artikelen 5 tot en met 9 vastgesteld volgens de zogenaamde beheerscomitéprocedure van artikel 14 van verordening nr. 170/83 van de Raad van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (PB 1983, L 24, blz. 1).

4 De Commissie merkt in de eerste overweging van de considerans van de bestreden verordening op, dat de Gemeenschap een aantal visserijovereenkomsten met ontwikkelingslanden beheert, die op het beginsel van de toekenning van een financiële compensatie voor de verkregen visserijrechten zijn gebaseerd. Volgens de tweede overweging van de considerans van de verordening acht de Commissie het noodzakelijk „voor een goed beheer van deze visserijovereenkomsten, die tegenover de visserijrechten een belangrijke financiële inspanning van de Gemeenschap vergen en waarvoor de Gemeenschap ten opzichte van de betrokken derde landen een verplichting inzake informatie over de vangsten heeft aangegaan, ... te worden ingelicht over de resultaten van de visserij die door vaartuigen onder de vlag van een Lid-Staat in de wateren onder jurisdictie van het partnerland wordt uitgeoefend; derhalve (dient) een regeling voor de registratie en de melding van de vangstgegevens te worden vastgesteld".

5 Met de op basis van artikel 10 van verordening nr. 2241/87 vastgestelde bepalingen heeft de Commissie de toepassing van bovengenoemde artikelen 5 tot en met 9 van die verordening uitgebreid tot bestanden waarvoor geen TAC's of

quota gelden en waarop in de maritieme wateren onder soevereiniteit of jurisdictie van de ontwikkelingslanden wordt gevist krachtens een overeenkomst tussen de Gemeenschap en een van die landen. De bestreden verordening bepaalt tevens, dat de Lid-Staten de aangelande hoeveelheden en andere over die vangsten verkregen gegevens regelmatig aan de Commissie moeten melden.

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

7 Verzoekers voeren in hoofdzaak drie middelen aan, te weten onbevoegdheid van de Commissie, kennelijke beoordelingsfout en gebrekkige motivering. Het eerste middel moet het eerst worden onderzocht.

8 De Spaanse regering is van mening, dat artikel 10 van verordening nr. 2241/87 de Commissie niet de bevoegdheid verleent om controlemaatregelen vast te stellen voor vangsten in niet-communautaire wateren. Het toepassingsgebied van deze verordening, die uitsluitend de controlemaatregelen op de visserij in de communautaire wateren betreft, kan slechts via een verordening van de Raad worden uitgebreid.

9 De Franse regering stelt, dat artikel 10 van verordening nr. 2241/87 ziet op de artikelen 5 tot en met 9 van die verordening, die betrekking hebben op bestanden of groepen bestanden waarvoor een TAC of quotum geldt. Die bepalingen kunnen dus enkel toepassing vinden in zones waarvoor dergelijke TAC's of quota bestaan, hetgeen niet het geval is bij de in verordening nr. 3151/87 bedoelde ontwikkelingslanden. Deze laatste verordening kan derhalve niet worden gezien als een uitvoeringsmaatregel van de artikelen 5 tot en met 9 van verordening nr. 2241/87 in de zin van artikel 14 daarvan.

10 De Commissie stelt allereerst, dat de communautaire bepalingen inzake de instandhouding en het beheer van de visbestanden en bijgevolg ook de maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten niet enkel van toepassing zijn in de commu-

nautaire wateren, maar op alle vangstactiviteiten van vissers en vaartuigen van de Lid-Staten, in welke zone zij die activiteiten ook verrichten. De Commissie wijst ter illustratie op de verordeningen waarbij de jaarlijkse TAC's worden vastgesteld, en op verordening nr. 3984/87 houdende vaststelling van de vangstmogelijkheden voor 1988 voor bepaalde visbestanden of groepen bestanden in het in het Nafo-Verdrag omschreven gereglementeerde gebied (PB 1987, L 375, blz. 63; Visserijorganisatie voor het noordwestelijk deel van de Atlantische Oceaan).

11 De Commissie bestrijdt vervolgens de stelling, dat het toepassingsgebied van artikel 10 van verordening nr. 2241/87 beperkt is tot wateren waarvoor tevoren een TAC of quotum werd vastgesteld. Zij beroept zich daarvoor op de elfde overweging van de considerans van verordening nr. 2241/87, volgens welke onder aanvullende bestanden moeten worden verstaan bestanden waarvoor geen totaal toegestane vangsten of quota gelden. Die definitie houdt geen ruimtelijke beperking in. Zij omvat derhalve alle bestanden of groepen bestanden waarvoor geen TAC of quotum geldt, ongeacht waar ze worden bevist.

12 De Commissie meent ten slotte, dat de uitbreiding van de controlemaatregelen tot vangsten van vaartuigen van de Gemeenschap in de wateren van de betrokken derde landen overeenstemt met het doel van verordening nr. 170/83, te weten bescherming van de visbestanden, instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee en een duurzame en evenwichtige exploitatie daarvan onder verantwoorde economische en sociale omstandigheden. Deze doelstellingen worden eveneens nagestreefd bij het sluiten van de visserijovereenkomsten tussen de Gemeenschap en de ontwikkelingslanden. Al voorzien die overeenkomsten in andere instandhoudingsmiddelen dan voor de Gemeenschap zijn vastgesteld, zij beogen volgens de Commissie toch om de visserijactiviteit te beperken, aangezien zij zijn gebaseerd op de wil van het betrokken derde land en de verplichting voor de Gemeenschap tot bevordering van een rationeel beheer en een rationele exploitatie en instandhouding van de rijkdommen van de zee van dat land door middel van een nauwere samenwerking.

13 Vooraf zij opgemerkt, dat de Commissie krachtens artikel 10 van verordening nr. 2241/87, dat de rechtsgrondslag vormt van de in geding zijnde verordening nr. 3151/87, bevoegd is om volgens de beheerscomitéprocedure uitvoeringsbepalingen vast te stellen ten einde aanvullende bestanden of groepen van bestanden onder de in verordening nr. 2241/87 voorziene vangstcontroleregeling te brengen.

14 Bij de beantwoording van de vraag, of de Commissie op basis van dat artikel bevoegd was om de litigieuze verordening vast te stellen, dient allereerst voor ogen te worden gehouden, dat bepalingen waarbij uitvoerende bevoegdheden worden verleend, volgens de rechtspraak van het Hof (zie het arrest van 17 december 1970, zaak 25/70, Köster, Jurispr. 1970, blz. 1161, r. o. 16) moeten worden uitgelegd in het licht van de systematiek en de doelstelling van die bepalingen alsook van de verordening in haar geheel.

15 In casu is verordening nr. 2214/87, die de betrokken machtigingsbepaling bevat, zelf een uitvoeringsverordening van een basisverordening van de Raad. Volgens vaste rechtspraak van het Hof (zie met name het arrest van 16 juni 1987, zaak 46/86, Romkes, Jurispr. 1987, blz. 2671) mag een uitvoeringsverordening, zoals verordening nr. 2241/87, niet in strijd komen met de hoofdzaken van de materie zoals die in de basisverordening — in casu verordening 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 — zijn geregeld. De in artikel 10 van verordening nr. 2241/87 voorziene bevoegdheid van de Commissie moet derhalve worden geplaatst in het perspectief van de doelstellingen en in het kader van het toepassingsgebied van verordening nr. 170/83.

16 Dienaangaande zij opgemerkt, dat verordening nr. 170/83 ten doel heeft een communautaire regeling in te voeren voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, die de evenwichtige exploitatie daarvan verzekert. Volgens artikel 2 van deze verordening worden de instandhoudingsmaatregelen uitgewerkt op grond van wetenschappelijke adviezen en kunnen zij voor elke soort of groep soorten bestaan in de vaststelling van visserijzones alsook in de beperking van de visserijactiviteiten, met name door vangstbeperking.

17 Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 170/83 bepaalt, dat wanneer het noodzakelijk blijkt de vangsten van een soort of aanverwante soorten te beperken, elk jaar wordt overgegaan tot de vaststelling van het totale quotum dat per bestand of groep bestanden mag worden gevangen, het gedeelte daarvan dat voor de Gemeenschap beschikbaar is, alsmede in voorkomend geval het totaal van de vangsten die aan derde landen zijn toegekend en de bijzondere voorwaarden die daarbij in acht moeten worden genomen. In lid 2 wordt bepaald, dat het aldus beschikbare gedeelte wordt verhoogd met de totale vangsten van de Gemeenschap buiten de wateren die onder de soevereiniteit of de jurisdictie van de Lid-Staten vallen.

18 Ten slotte worden ingevolge artikel 4, lid 1, van verordening nr. 170/83 de voor de Gemeenschap beschikbare vangsten zo onder de Lid-Staten verdeeld, dat elke Lid-Staat een relatieve stabiliteit wordt gewaarborgd in de visserijactiviteiten met betrekking tot elk van de betrokken bestanden.

19 Het is in het kader van die bepalingen, dat de vangstcontroleregeling van verordening nr. 2241/87 kan worden uitgebreid tot aanvullende bestanden of groepen bestanden. Derhalve moet in de eerste plaats worden onderzocht of de Commissie, door de haar in artikel 10 van verordening nr. 2241/87 toegekende uitvoerende bevoegdheden te gebruiken voor het beheren van de visserijovereenkomsten tussen de Gemeenschap en bepaalde ontwikkelingslanden, binnen het kader van de verordeningen nrs. 170/83 en 2241/87 van de Raad is gebleven.

20 In dit verband zij erop gewezen, dat sommige visserijovereenkomsten, met name die met Noorwegen en Zweden (PB 1980, L 226, blz. 1 en 48), worden uitgevoerd volgens verordening nr. 170/83 en dus volgens verordening nr. 2241/87. Die overeenkomsten bepalen immers, dat de partijen jaarlijks overleg plegen over de wederzijdse visserijrechten en het beheer van de gemeenschappelijke biologische rijkdommen. Aan het eind van dat overleg doen de delegaties aan hun respectieve autoriteiten aanbevelingen over de vast te stellen vangstquota voor de vaartuigen van de andere partij bij de overeenkomst. De vangstquota voor de vaartuigen van de Gemeenschap in de visserijzone van de bovenbedoelde landen worden daarna op gemeenschapsniveau verdeeld overeenkomstig de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 170/83 (zie laatstelijk de verordeningen nrs. 4196/88 en 4198/88 van de Raad van 21 december 1988, PB 1988, L 369, blz. 45 en 54). Voorts blijkt uit de consideransen van deze laatste verordeningen, dat de visserijactiviteiten van vaartuigen van de Gemeenschap zijn onderworpen aan de desbetreffende controlemaatregelen, vastgesteld in verordening nr. 2241/87.

21 Wat daarentegen het beheer van de visserijovereenkomsten met de ontwikkelingslanden betreft, moet worden vastgesteld, dat deze overeenkomsten, zoals de bestreden verordening vermeldt, zijn gebaseerd op het beginsel van een financiële compensatie voor de verkregen visserijrechten. De voorwaarden en modaliteiten van de financiële compensatie zijn vermeld in de bij de overeenkomsten gevoegde protocollen. Zij voorzien er onder meer in, dat de krachtens de overeenkomst te verlenen visvergunningen worden beperkt tot een bepaald aantal vaartuigen. Indien de autoriteiten van een kuststaat ten gevolge van de ontwikkeling van de bestanden besluiten tot het nemen van instandhoudingsmaatregelen die een ongunstige invloed hebben op de activiteiten van de vaartuigen van de Gemeenschap, vindt overleg plaats tussen de partijen met het oog op aanpassing van de overeenkomst.

Die aanpassing kan met name bestaan in een verlaging van de door de Gemeenschap te betalen financiële compensatie naar evenredigheid van een wezenlijke vermindering van de visserijrechten.

22 Hieruit volgt, dat de uitvoering van bepaalde visserijovereenkomsten, zoals die welke met Noorwegen en Zweden zijn gesloten, binnen het kader valt van de gemeenschapsregeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden van verordening nr. 170/83 van de Raad, terwijl voor de met bovenvermelde ontwikkelingslanden gesloten visserijovereenkomsten andere criteria gelden. In het kader van de overeenkomsten met de noordelijke landen heeft de in verordening nr. 2241/87 neergelegde vangstcontroleregeling de instandhouding van de visbestanden tot doel, terwijl de regeling van de in geding zijnde verordening in het kader van de overeenkomsten met de ontwikkelingslanden hoofdzakelijk een financieel doel dient.

23 In de tweede plaats zij opgemerkt, dat de vangstcontroleregeling nauw samenhangt met de gemeenschapsregeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden en derhalve niet van toepassing is op zones waarvoor geen vangstbeperking geldt krachtens een gemeenschapsverordening of een door de Gemeenschap met derde landen gesloten overeenkomst. Voor de zones waarop de in geding zijnde verordening betrekking heeft, geldt de gemeenschapsregeling van TAC's en quota niet, zodat deze zones dan ook buiten het toepassingsgebied van de gemeenschapsregeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden vallen.

24 Gezien het doel en de systematiek van de verordeningen nrs. 170/83 en 2241/87 was de Commissie bijgevolg niet bevoegd om krachtens artikel 10 van verordening nr. 2241/87 de toepassing van sommige bepalingen van de artikelen 5 tot en met 9 van die verordening uit te breiden tot bestanden waarvoor geen TAC of quotum geldt en waarop door vaartuigen van de Gemeenschap in wateren die onder de soevereiniteit of de jurisdictie van ontwikkelingslanden vallen krachtens een overeenkomst tussen de Gemeenschap en één van die landen, wordt gevist.

25 Mitsdien slaagt het middel betreffende de onbevoegdheid van de Commissie en moet verordening nr. 3151/87 van de Commissie in haar geheel worden nietig verklaard, zonder dat onderzoek van de andere middelen noodzakelijk is.

Kosten

26 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, indien dit is gevorderd. In zaak 7/88 heeft de Franse regering evenwel niet tot verwijzing van de Commissie in de kosten geconcludeerd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij in zaak 6/88 in de kosten te worden verwezen. In zaak 7/88 dient elke partij de eigen kosten te dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1) **Verordening nr. 3151/87 van de Commissie van 22 oktober 1987 inzake de vangstaangiften van vaartuigen die de vlag van een Lid-Staat voeren en in de visserijzones van ontwikkelingslanden de visserij uitoefenen, wordt nietig verklaard.**

2) **In zaak 6/88 wordt de Commissie verwezen in de kosten van het geding.**

3) **In zaak 7/88 zal elk der partijen de eigen kosten dragen.**

Due Slynn Kakouris Zuleeg Koopmans

Joliet Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 november 1989.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due