CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. LÉGER
van 19 januari 2006 [1]

1. Met dit beroep vordert het Koninkrijk Spanje nietigverklaring van de artikelen 3, 4 en 6 van 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 [2].

I — Verordening nr. 1954/2003

2. Volgens 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 [3] „stelt de Raad communautaire maatregelen vast waarbij de toegang tot wateren en hulpbronnen en de duurzame uitoefening van visserijactiviteiten worden geregeld". Lid 2, sub f, van dit artikel noemt meer bepaald maatregelen om „de visserijinspanning te beperken".

3. Verordening nr. 1954/2003 is een van die maatregelen. Volgens artikel 1 stelt deze verordening „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 artikel 2, sub b, van de verordening is „‚visserijinspanning': het product van de capaciteit en de activiteit van een vissersvaartuig; voor een groep vaartuigen is dit de som van de visserijinspanningen van elk van de vaartuigen in de groep".

5. Overweging 2 van verordening nr. 1954/2003 preciseert: „De regeling voor de toegang tot de wateren en tot de bestanden als bedoeld in de artikelen 156 tot en met 166 en 347 tot en met 353 van de Akte van Toetreding van Spanje en Portugal [4] is op 31 december 2002 afgelopen. Daarom dienen sommige bepalingen van verordening (EG) nr. 685/95 van de Raad van 27 maart 1995 betreffende het beheer van de visserijinspanningen voor bepaalde

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 289, blz. 1.

3 — PB L 358, blz. 59.

4 — Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassingen van de Verdragen (PB 1985, L 302, blz. 23, inzonderheid blz. 69 e.v.; hierna: „Akte van Toetreding").

vangstgebieden en visbestanden van de Gemeenschap[5] en verordening (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[6] aan deze nieuwe rechtssituatie te worden aangepast."

6. Verder luidt overweging 3 van verordening nr. 1954/2003: „Andere bepalingen van de verordeningen (EG) nr. 685/95 en (EG) nr. 2027/95 hebben betrekking op de invoering van een algemene regeling voor het beheer van de visserijinspanning om een toename van de visserijinspanning te voorkomen en staan los van de Akte van Toetreding van Spanje en Portugal. Deze bepalingen zijn belangrijk voor het visserijbeheer en moeten gehandhaafd blijven."

7. In dit verband bepaalt overweging 4 van verordening nr. 1954/2003: „Om ervoor te zorgen dat de totale visserijinspanningsniveaus in de verschillende visserijtakken niet stijgen, moet een nieuwe regeling voor het beheer van de visserijinspanning in de [in artikel 1 van de verordening genoemde wateren] worden vastgesteld. Bij deze regeling zal de visserijinspanning worden beperkt tot de in de periode 1998 tot en met 2002 in de betrokken visserijtakken geleverde visserijinspanning."

8. Hoofdstuk II van verordening nr. 1954/2003 betreft de aldus ingevoerde regeling voor het beheer van de visserijinspanning. In dit hoofdstuk luidt artikel 3 van de verordening, met als opschrift „Maatregelen betreffende de vangst van demersale[7] soorten en bepaalde weekdieren en schaaldieren":

„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[8] (9), 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);

5 — PB L 71, blz. 5.

6 — PB L 199, blz. 1. Gewijzigd bij verordening (EG) nr. 149/1999 van de Raad van 19 januari 1999 (PB L 18, blz. 3).

7 — Dit bijvoeglijk naamwoord verwijst naar op of nabij de zeebodem levende soorten.

8 — PB L 351, blz. 6.

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.

2. De in lid 1 bedoelde inspanningsregeling doet geen afbreuk aan de regelingen in de herstelplannen die de Raad kan aannemen.

3. Wanneer de Raad een herstelplan aanneemt dat beheer van de visserijinspanning in alle of een deel van de in artikel 1 genoemde deelgebieden of sectoren inhoudt, worden door middel van dit plan tegelijkertijd de noodzakelijk geachte wijzigingen in deze verordening aangebracht.

4. Uiterlijk op 31 december 2006 dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een evaluatieverslag over de uitvoering van de in lid 1 bedoelde inspanningsregeling in. Op basis van dit verslag neemt de Raad een besluit over eventuele noodzakelijke wijzigingen in deze regeling."

9. Verder bepaalt artikel 4 van verordening nr. 1954/2003, met als opschrift „Vissersvaartuigen met een lengte van 15 m of minder":

„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."

10. Voorts voert verordening nr. 1954/2003 een specifieke inspanningsregeling in voor een biologisch kwetsbaar gebied langs de kust van Ierland. Overweging 7 van de verordening preciseert dienaangaande: „Ten zuiden en ten westen van Ierland is een gebied aangemerkt als gebied met hoge concentraties van jonge heek. Voor dat gebied gelden speciale beperkingen op het

gebruik van demersaal vistuig. Eveneens terwille van de bescherming van dit bestand moeten er binnen de hierboven omschreven algemene regeling specifieke eisen inzake vangstbeperkingen worden vastgesteld [...]".

11. De specifieke inspanningsregeling voor dit biologisch kwetsbare gebied, dat wordt afgebakend in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1954/2003, wordt omschreven in lid 2 van dit artikel, waarin is bepaald dat „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 [...] de aldus voor elk van deze visserijtakken geraamde visserijinspanning [verdelen]".

12. Verder bepaalt artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1954/2003 dat de Commissie aan de hand van de door de lidstaten meegedeelde informatie „bij de Raad 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".

13. Volgens artikel 11, lid 2, eerste alinea, van de verordening „neemt de Raad, op voorstel van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een besluit over het in lid 1 bedoelde maximale jaarlijkse visserijinspanningsniveau".

14. Op grond van deze bepalingen heeft de Raad verordening (EG) nr. 1415/2004 van 19 juli 2004 tot vaststelling van het maximale jaarlijkse visserijinspanningsniveau voor bepaalde visserijgebieden en visserijtakken [9] vastgesteld.

15. In zaak C-442/04 heeft het Koninkrijk Spanje ook tegen die verordening een beroep tot nietigverklaring ingesteld, waarvan de behandeling is geschorst tot de uitspraak van het arrest in deze zaak [10].

9 — PB L 258, blz. 1.

10 — Ter informatie vermeld ik nog dat bij het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen een beroep is ingesteld tot nietigverklaring van de artikelen 3, 5, lid 1, 11, 13, sub b, en 15, van verordening nr. 1954/2003 (zaak Região autónoma dos Açores/Raad, T-37/04, nog aanhangig).

II — De middelen tot nietigverklaring

16. Het Koninkrijk Spanje voert tegen de artikelen 3, 4 en 6 van verordening nr. 1954/2003 twee middelen aan.

17. Het eerste stelt schending van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.

18. Met het tweede middel stelt het Koninkrijk Spanje dat de Raad bij de vaststelling van artikel 6 van verordening nr. 1954/2003 zijn *bevoegdheid heeft misbruikt.*

19. De Commissie is toegelaten tot interventie in de onderhavige zaak [11].

11 — Beschikking van de president van het Hof van 19 mei 2004. Ik wil er ook nog op wijzen dat het Hof bij beschikking van 30 september 2004 een advies van de juridische dienst van de Raad van de Europese Unie van 29 oktober 2002, dat het Koninkrijk Spanje als bijlage 1 bij zijn repliek had overgelegd, heeft verwijderd uit het dossier van deze zaak.

III — Beoordeling

20. Nu het door het Koninkrijk Spanje ingestelde beroep tot nietigverklaring slechts betrekking heeft op drie artikelen van verordening nr. 1954/2003, moet worden onderzocht of dit beroep ontvankelijk is.

A — *De ontvankelijkheid van het beroep*

21. Ter terechtzitting heeft het Hof partijen verzocht zich uit te spreken over de vraag of het beroep ontvankelijk is in het licht van zijn vaste rechtspraak dat „de gedeeltelijke nietigverklaring van een communautaire handeling alleen dan mogelijk is wanneer de elementen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, kunnen worden gescheiden van de rest van de handeling" [12].

22. Volgens het Koninkrijk Spanje is zijn beroep ontvankelijk. Het stelt met name dat zijn belang in deze zaak beperkt is tot de bestreden artikelen en dat de gemeenschapsrechter in het algemeen slechts uitspraak mag doen over hetgeen de verzoeker vordert.

12 — Arresten van 30 september 2003, Duitsland/Commissie (C-239/01, Jurispr. blz. I-10333, punt 33), en 24 mei 2005, Frankrijk/Parlement en Raad (C-244/03, Jurispr. blz. I-4021, punt 12). Zie in die zin ook arresten van 23 oktober 1974, Transocean Marine Paint/Commissie (17/74, Jurispr. blz. 1063, punt 21); 31 maart 1998, Frankrijk e.a./Commissie (C-68/94 en C-30/95, Jurispr. blz. I-1375, punt 256); 10 december 2002, Commissie/Raad (C-29/99, Jurispr. blz. I-11221, punt 45), en 21 januari 2003, Commissie/Parlement en Raad (C-378/00, Jurispr. blz. I-937, punt 30).

23. De Raad betwijfelt of het beroep ontvankelijk is. Hij stelt met name dat rekening moet worden gehouden met het verband tussen de bestreden artikelen, namelijk de artikelen 3, 4 en 6 van verordening nr. 1954/2003, en de andere artikelen van die verordening. Hij noemt als voorbeeld de artikelen 7 tot en met 14, die maatregelen bevatten ter uitvoering van de regels in de bestreden artikelen. Indien het Hof de artikelen 3, 4 en 6 van verordening nr. 1954/2003 nietig zou verklaren, zouden de artikelen 7 tot en met 14 geen zin meer hebben, aangezien zij dan betrekking zouden hebben op de uitvoering van controlemaatregelen van een visserijregeling die niet meer bestaat.

24. Daarom meent de Raad dat het verzoekschrift onjuist is geformuleerd en dat het Koninkrijk Spanje het Hof ook had moeten verzoeken om nietigverklaring van de artikelen 7 tot en met 14 van verordening nr. 1954/2003.

25. De Commissie ten slotte is van mening dat het beroep niet-ontvankelijk is, aangezien de artikelen 3, 4 en 6 van verordening nr. 1954/2003 de essentie van de nieuwe regeling voor het beheer van de visserijinspanning vormen en niet van de rest van de verordening kunnen worden gescheiden.

26. Ik deel de mening die de Raad en de Commissie ter terechtzitting hebben geuit.

27. Ik geloof inderdaad dat de artikelen 3, 4 en 6 van verordening nr. 1954/2003 niet kunnen worden gescheiden van de rest van de verordening.

28. Het Hof heeft bij herhaling geoordeeld dat aan het „vereiste van scheidbaarheid" van de elementen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd niet is voldaan „wanneer de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling tot gevolg [heeft] dat de kern van die handeling [wordt] gewijzigd" [13].

29. Met betrekking tot de daarvoor te hanteren onderzoeksmethode heeft het Hof geoordeeld dat „de vraag of een gedeeltelijke nietigverklaring de kern van de bestreden handeling wijzigt, een objectief criterium is, en geen subjectief criterium dat samenhangt met de politieke wil van de autoriteit die de bestreden handeling heeft vastgesteld" [14].

30. In deze zaak brengt die onderzoeksmethode mij tot de vaststelling dat nietigverklaring van de artikelen 3, 4 en 6 van verordening nr. 1954/2003 de kern van de verordening zou wijzigen. Zowel het opschrift van hoofdstuk II („Regeling voor het beheer van de visserijinspanning") als de inhoud van dit hoofdstuk, waarvan de drie bestreden artikelen deel uitmaken, wijst er immers op dat

13 — Arrest Frankrijk/Parlement en Raad, reeds aangehaald, punt 13. Zie in die zin ook arresten Frankrijk e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 257; Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 46, en Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punt 34.

14 — Zie met name arrest Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punt 37.

het de belangrijkste bepalingen van de verordening betreft, zonder welke deze verordening geen bestaansreden meer heeft.

31. Hiervoor pleit ook dat verordening nr. 1954/2003 volgens overweging 4 strekt tot vaststelling van „een nieuwe regeling voor het beheer van de visserijinspanning" in de betrokken ICES-deelgebieden en CECAF-sectoren.

32. Deze regeling berust in wezen op de raming door de lidstaten van de visserijinspanning die is verricht door vaartuigen met een lengte over alles van 15 m of meer (artikel 3), met een lengte over alles van 15 m of minder (artikel 4) en, wat het biologisch kwetsbare gebied langs de kust van Ierland betreft, door vaartuigen met een lengte over alles van 10 m of meer (artikel 6).

33. De criteria die de lidstaten bij deze raming moeten hanteren, staan in de artikelen 3, 4 en 6 van verordening nr. 1954/2003. Zij betreffen vooral de raming van de visserijinspanning die als jaarlijks gemiddelde van de periode 1998 tot en met 2002 is verricht in elk van de betrokken deelgebieden en sectoren voor de demersale visserij en de visserij van Sint-Jakobsschelp, Noordzeekrab en Europese spinkrab (artikelen 3, lid 1, sub a, en 6, lid 2), en de globale vaststelling van de visserijinspanning „voor elke visserijtak en voor de verschillende in artikel 3, lid 1, omschreven deelgebieden en sectoren" gedurende de periode van 1998 tot en met 2002 (artikel 4, leden 1 en 2).

34. Bij lezing van de bestreden artikelen blijkt dus dat deze bepalen hoe de visserijinspanningsniveaus moeten worden geraamd en welke referentieperiode moet worden gehanteerd, namelijk de periode 1998-2002. Dit vormt de kern van verordening nr. 1954/2003, die een nieuwe regeling voor het beheer van de visserijinspanning moet invoeren.

35. Dit wordt bevestigd door de talrijke verwijzingen naar de bestreden artikelen in de andere artikelen van de verordening.

36. In de artikelen 7, leden 1 en 2, 8, lid 3, en 11, leden 1 en 3, van verordening nr. 1954/2003 wordt bijvoorbeeld verwezen naar de in de artikelen 3 en 6 van de verordening omschreven (of genoemde) visserijtakken.

37. In hoofdstuk III („Controle") wordt sub a van artikel 13 van verordening nr. 1954/2003 („Bijzondere controlebepalingen") verder

verwezen naar „het in artikel 6, lid 1, van deze verordening omschreven gebied".

38. Ten slotte wil ik nog opmerken dat verschillende wijzigingen van verordening (EEG) nr. 2847/93 van de Raad van 12 oktober 1993 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid [15], waarin artikel 14 van verordening nr. 1954/2003 voorziet, zinloos zouden worden als de artikelen 3, 4 en 6 van deze verordening nietig zouden worden verklaard.

39. Op grond van al deze overwegingen meen ik dat het onderhavige beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk is, aangezien het slaat op de artikelen 3, 4 en 6 van verordening nr. 1954/2003, die de essentie vormen van de nieuwe regeling die bij die verordening is ingevoerd.

40. Voor het geval het Hof deze mening niet mocht delen, onderzoek ik subsidiair nog de twee middelen van het Koninkrijk Spanje.

15 — PB L 261, blz. 1.

B — *Het middel inzake schending van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit*

1. Argumenten van partijen

41. Tot staving van het eerste middel, inzake schending van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, stelt het Koninkrijk Spanje:

— dat de referentieperiode 1998-2002 die in verordening nr. 1954/2003 wordt gehanteerd als basis voor de berekening van de visserijinspanning, een periode is waarin voor deze lidstaat, anders dan voor de andere lidstaten, ten gevolge van zijn toetreding tot de Gemeenschap een restrictieve regeling gold, en

— dat het biologisch kwetsbare gebied waarvoor een specifieke regeling voor de visserijinspanning geldt, samenvalt met het vroegere gebied — de zogenoemde „Irish Box" — waarin voor het Koninkrijk Spanje eveneens een restrictieve regeling gold.

42. Meer algemeen meent het Koninkrijk Spanje dat de overgangregeling naar aanleiding van zijn toetreding tot de Gemeenschap is afgelopen op 31 december 2002, en dat de nieuwe verordening als referentieperiode niet de periode 1998-2002 had mogen nemen. Door in verordening nr. 1954/2003 deze periode te hanteren voor de raming van de visserijinspanning, heeft de Raad de discriminatie bestendigd die bestond in de regeling die aan de verordening voorafging.

43. Het Koninkrijk Spanje meent ook dat de Raad geen rekening heeft gehouden met de specifieke situatie van de Spaanse vloot die voortvloeit uit de regels van de Akte van Toetreding, waardoor het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit wordt geschonden.

44. De Raad, ondersteund door de Commissie, meent integendeel dat de regeling van verordening nr. 1954/2003 niet discriminerend is. Hij wijst er in dat verband op dat de beperking van de visserijinspanning overeenkomstig de inspanning van elke nationale vloot, in elk deelgebied en voor elke visserijtak in de periode 1998-2002, geldt voor alle communautaire vissersvaartuigen, ongeacht hun nationaliteit.

45. Bovendien is het door de Raad in de verordening gehanteerde temporele criterium gerechtvaardigd, passend en evenredig aan het doel, bij te dragen tot het behoud van de visbestanden via de vermindering van de visserijactiviteiten van communautaire vaartuigen in de westelijke wateren.

46. Wat de specifieke regeling voor het beheer van de visserijinspanning in het in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1954/2003 omschreven biologisch kwetsbare gebied betreft, merkt de Raad ten slotte op dat het gebied in kwestie niet samenvalt met de „Irish Box", die werd genoemd in de verordeningen nrs. 685/95 en 2027/95, aangezien het biologisch kwetsbare gebied minder dan een kwart van de oppervlakte van de „Irish Box" inneemt, en een groot deel van dit gebied buiten de „Irish Box" ligt. Ook als er andere gevoelige gebieden bestaan die moeten worden beschermd, maakt dat de bescherming van het in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1954/2003 bedoelde gebied bovendien niet overbodig.

2. Beoordeling

47. Mijns inziens heeft de Raad bij de vaststelling van verordening nr. 1954/2003, en met name van de artikelen 3, 4 en 6 daarvan, het beginsel van gelijke behandeling of het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, zoals het in het algemeen wordt gegarandeerd door artikel 12 EG en in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid door artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG, niet geschonden.

48. Volgens vaste rechtspraak is er sprake van discriminatie, wanneer verschillende regels worden toegepast op vergelijkbare situaties of wanneer dezelfde regel wordt toegepast op verschillende situaties [16].

49. Wanneer de verschillende behandeling van vergelijkbare situaties of de identieke behandeling van verschillende situaties echter objectief gerechtvaardigd is, kan deze niet als discriminerend worden aangemerkt [17].

50. Het Koninkrijk Spanje betoogt dat het zich in vergelijking met de andere lidstaten in een specifieke situatie bevindt, en dat het dus niet aan dezelfde regeling voor het beheer van de visserijinspanning had mogen worden onderworpen als die andere staten.

51. Het Koninkrijk Spanje is na zijn toetreding tot de Gemeenschap inderdaad onderworpen aan een regeling die bepaalde beperkingen van de toegang tot de communautaire wateren en hun visbestanden inhield. Voor een goed begrip van de wezenlijke trekken van deze regeling en de geleidelijke integratie van het Koninkrijk Spanje in de algemene regeling voor het beheer van de visserijinspanning moet worden uiteengezet hoe de voor die lidstaat geldende regels zijn geëvolueerd.

52. De artikelen 156 tot en met 166 van de Akte van Toetreding bevatten de regeling voor de toegang tot de communautaire wateren en hun visbestanden door schepen die de vlag van Spanje voeren. Deze regeling beperkt de visserij door die schepen in bepaalde delen van de communautaire wateren. Artikel 157 van de Akte van Toetreding luidt bijvoorbeeld: „Alleen de in artikelen 158, 159 en 160 bedoelde vaartuigen mogen visserijactiviteiten uitoefenen en zulks uitsluitend in de zones en onder de voorwaarden omschreven in die artikelen". Artikel 158 voorziet in dat verband in een lijst van 300 vaartuigen die kunnen worden gemachtigd om hun visserijactiviteiten uit te oefenen in de ICES-sectoren Vb, VI, VII, VIIIa, b en d, en bepaalt de voorwaarden waaronder vaartuigen van deze lijst tegelijkertijd in die sectoren aanwezig mogen zijn. Lid 1, in fine, van dat artikel voert verder een uitzondering in voor de toegang tot de zogenoemde „Irish Box".

53. Artikel 166 van de Akte van Toetreding preciseert dat de in de artikelen 156 tot en met 164 omschreven regeling, met inbegrip van de aanpassingen die door de Raad krachtens artikel 162 kunnen worden vastgesteld, van toepassing blijft tot het verstrijken van de in artikel 8, lid 3, van verordening

16 — Zie met name arresten van 23 februari 1983, Wagner (8/82, Jurispr. blz. 371, punt 18); 13 november 1984, Racke (283/83, Jurispr. blz. 3791, punt 7); 29 april 1999, Royal Bank of Scotland (C-311/97, Jurispr. blz. I-2651, punt 26), en 25 oktober 2001, Italië/Raad (C-120/99, Jurispr. blz. I-7997, punt 80).

17 — Arrest van 9 september 2004, Spanje/Commissie (C-304/01, Jurispr. blz. I-7655, punten 31 e.v.).

(EEG) nr. 170/83 [18] bedoelde periode. Deze bepaling, die later is overgenomen in artikel 14, lid 2, van verordening (EEG) nr. 3760/92 [19], verwijst naar de periode die is verstreken op 31 december 2002.

54. Overeenkomstig artikel 162 van de Akte van Toetreding, dat het Koninkrijk Spanje betreft, heeft de Raad verordening (EG) nr. 1275/94 van 30 mei 1994 vastgesteld, inzake aanpassingen in de regeling die is vastgesteld in de hoofdstukken „Visserij" van de Akte van Toetreding van Spanje en Portugal [20].

55. Volgens de derde overweging van die verordening moeten de nieuwe bepalingen tot aanpassing van de regeling die is vastgesteld in de Akte van Toetreding het mogelijk maken „dat de algemene regeling van het gemeenschappelijk visserijbeleid volledig van toepassing wordt voor Spanje en Portugal, 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 [...] nr. 3760/92". In dezelfde zin wordt in de vierde en de vijfde overweging van verordening nr. 1275/94 gepreciseerd „dat de vrije toegang tot de wateren eveneens vergezeld moet gaan van een reglementering van de ingezette vangstcapaciteiten, ten einde 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".

56. Artikel 1 van verordening nr. 1275/94 luidt: „Met ingang van 1 januari 1996 wordt de regeling inzake de toegang tot de wateren en de visbestanden die is vastgesteld in de artikelen 156 tot en met 166 en 347 tot en met 353 van de Akte van Toetreding van Spanje en Portugal overeenkomstig de volgende artikelen aangepast en opgenomen in de communautaire maatregelen bedoeld in de artikelen 3 en 4 van deze verordening die van toepassing zijn op alle betrokken communautaire vaartuigen." Verder bepaalt artikel 3, lid 1, van de verordening: „De Raad neemt [...] de communautaire maatregelen aan tot vaststelling van de voorwaarden voor de toegang tot de zones en bestanden waarvoor specifieke regelingen gelden krachtens de artikelen 156 tot en met 166 en 347 tot en met 353 van de Akte van Toetreding. Deze maatregelen omvatten onder andere beperkingen van de exploitatieniveaus." Volgens artikel 3, lid 3, van de verordening ten slotte, moeten deze bepalingen „in overeenstemming zijn met het beginsel dat er geen verhoging mag plaatsvinden van de visserijinspanning".

57. Overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 1275/94 heeft de Raad verordening nr. 685/95 vastgesteld, betreffende het beheer van de visserijinspanningen voor bepaalde vangstgebieden en visbestanden van de Gemeenschap. Volgens artikel 1 daarvan „worden in deze verordening, met ingang van 1 januari 1996, tenzij anders

18 — Verordening 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).

19 — 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). Deze verordening heeft verordening nr. 170/83 ingetrokken en vervangen. Zij is zelf ingetrokken en vervangen bij verordening nr. 2371/2002.

20 — PB L 140, blz. 1.

bepaald, criteria en procedures vastgesteld voor de invoering van een beheersregeling betreffende de visserijinspanning in de gebieden ICES Vb, VI, VII, VIII, IX, X en CECAF 34.1.1, 34.1.2, 34.2.0".

58. Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 685/95 luidt: „Voor de in bijlage I omschreven visserijtakken die gericht zijn op de vangst van demersale soorten ramen de lidstaten de noodzakelijke visserijinspanning op basis van de in bijlage II omschreven gemeenschapscriteria voor de raming van de visserijinspanning." Met betrekking tot de „Irish Box" bepaalt lid 5 van dat artikel dat de betrokken lidstaten de visserijinspanning in dit gebied vaststellen op basis van de huidige activiteiten van hun vaartuigen, met uitzondering evenwel van die welke de vlag van Spanje voeren. In de laatste zin van dat artikel wordt bovendien gepreciseerd, dat in de „Irish Box" het „aantal vaartuigen dat de vlag van Spanje voert, niet hoger [mag] zijn dan 40".

59. Overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 685/95 heeft de Raad verder verordening nr. 2027/95 vastgesteld, die voor elke lidstaat het maximale jaarlijkse visserijinspanningsniveau per visserijtak vaststelt.

60. Gelet op het verstrijken van de in de Akte van Toetreding neergelegde regeling voor de toegang tot bepaalde vangstgebieden en visbestanden op 31 december 2002, heeft de Raad ten slotte verordening nr. 1954/2003 vastgesteld; bij artikel 15 daarvan worden de verordeningen nrs. 685/95 en 2027/95 ingetrokken.

61. Deze beschrijving van de voor het Koninkrijk Spanje geldende regeling voor het beheer van de visserijinspanning bevestigt dat deze lidstaat van zijn toetreding tot 31 december 2002 onderworpen was aan een aantal beperkingen inzake de toegang tot bepaalde wateren en visbestanden.

62. Zij toont ook aan dat de situatie van het Koninkrijk Spanje geleidelijk aan is afgestemd op die van de andere lidstaten, en dat vooral sinds de vaststelling van de verordeningen nrs. 1275/94 en 685/95, hoewel tot aan het einde van de overgangsperiode bepaalde specifieke regels behouden bleven.

63. Tijdens de referentieperiode 1998-2002 bijvoorbeeld, die wordt gehanteerd in verordening nr. 1954/2003, vertoonde de situatie van het Koninkrijk Spanje een aantal specifieke kenmerken in vergelijking met die van de andere lidstaten, zoals de beperking van het aantal Spaanse vaartuigen dat tegelijkertijd aanwezig mocht zijn in de „Irish Box" tot 40.

64. Derhalve moet worden onderzocht of de toepassing op het Koninkrijk Spanje, krachtens de artikelen 3, 4 en 6 van verordening nr. 1954/2003, van dezelfde regeling voor het beheer van de visserijinspanning die geldt voor de andere lidstaten en die vooral gebaseerd is op de inaanmerkingneming van de visserijinspanningsniveaus in de periode van 1998 tot en met 2002, objectief gerechtvaardigd is.

65. Allereerst wil ik opmerken dat de verordening een methode voor de raming van de visserijinspanning hanteert die is gebaseerd op een objectief criterium, namelijk de daadwerkelijke visserijinspanning tijdens een recente en representatieve periode. Deze referentieperiode is voor alle lidstaten dezelfde. Zoals de Raad heeft aangetoond, geldt de in de artikelen 3, 4 en 6 van verordening nr. 1954/2003 geregelde beperking van de visserijinspanning overeenkomstig de inspanning van elke nationale vloot, in elk deelgebied en voor elke visserijtak in de periode van 1998 tot en met 2002, voor alle communautaire visservaartuigen, ongeacht hun nationaliteit.

66. Mijns inziens is het door de Raad gehanteerde criterium voor de beperking van de visserijinspanning overeenkomstig de inspanning die is verricht in een daaraan voorafgaande recente periode niet alleen objectief, maar ook gerechtvaardigd met het oog op het behoud van de visbestanden.

67. De bij verordening nr. 1954/2003 ingevoerde nieuwe regeling voor het beheer van de visserijinspanning heeft immers juist tot doel „ervoor te zorgen dat de totale visserijinspanningsniveaus in de verschillende visserijtakken niet stijgen" [21]. De gemeenschapswetgever heeft trouwens bij herhaling beklemtoond dat het beginsel van de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten in acht moet worden genomen [22].

68. De beoogde „algemene beperking van de visserijinspanning" [23] vereist de handhaving van maximale jaarlijkse visserijinspanningsniveaus per groep soorten, per gebied en per visserijtak, en per lidstaat. Volgens overweging 5 van verordening nr. 1415/2005, betreffende de vaststelling van het maximale jaarlijkse visserijinspanningsniveau voor elke lidstaat, elk gebied en elke visserijtak, omschreven in de artikelen 3 en 6 van verordening nr. 1954/2003, moet dat niveau „gelijk zijn aan een vijfde van de totale visserijinspanning door de [vaartuigen die de vlag van een lidstaat voeren] in de vijfjarige periode van 1998 tot en met 2002".

69. In die omstandigheden lijkt het mij op grond van het doel de visserijinspanning niet te vergroten, objectief gerechtvaardigd dat in 2003 voor alle lidstaten is voorzien in een regeling die deze inspanning beperkt over-

21 — Overweging 4 van verordening nr. 1954/2003.

22 — Zie met name de derde overweging en artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1275/94 en de derde overweging en artikel 3, lid 2, sub iii, van verordening nr. 685/95.

23 — Overweging 5 van verordening nr. 1954/2003.

eenkomstig de inspanning van elke lidstaat in de betrokken visserijtakken tijdens de periode van 1998 tot en met 2002.

70. Op grond van deze elementen meen ik dat de algemene regeling voor het beheer van de visserijinspanning in de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 1954/2003 niet discriminerend kan worden geacht.

71. Wat ten slotte het in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1954/2003 afgebakende biologisch kwetsbare gebied betreft, blijkt uit de stukken dat dit gebied slechts in beperkte mate samenvalt met de „Irish Box", daar het biologisch kwetsbare gebied minder dan de helft van de „Irish Box" omvat [24]. Derhalve kan moeilijk staande worden gehouden dat de beperkende regeling waaraan het Koninkrijk Spanje krachtens verordening nr. 685/95 in de periode 1998-2002 in de „Irish Box" was onderworpen, door artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1954/2003 ten nadele van die lidstaat is verlengd. Bovendien berust ook de methode voor de raming van de visserijinspanning in het in dat artikel bedoelde biologisch kwetsbare gebied op een objectief criterium, namelijk de daadwerkelijke visserijinspanning door vaartuigen met een lengte over alles van 10 m of meer, als een jaarlijks gemiddelde voor de periode 1998-2002, dat mij bovendien gerechtvaardigd lijkt op grond van het doel de visserijinspanning in een gebied met hoge concentraties van jonge heek te beperken.

72. Ik ben dan ook van mening dat het eerste middel, inzake schending van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, faalt en dus moet worden afgewezen.

C — *Het middel dat de Raad bij de vaststelling van artikel 6 van verordening nr. 1954/2003 zijn bevoegdheid heeft misbruikt*

1. Argumenten van partijen

73. Met dit tweede middel stelt het Koninkrijk Spanje dat de Raad bij de vaststelling van artikel 6 van verordening nr. 1954/2003 zijn bevoegdheid heeft misbruikt, daar het echte doel van de afbakening van het biologisch kwetsbare gebied niet de bescherming van jonge heek was, maar de verlenging van de beperkingen waaraan zijn vloot in de „Irish Box "reeds was onderworpen.

74. Het Koninkrijk Spanje is namelijk van mening dat indien het beoogde doel inderdaad de bescherming van jonge heek was,

24 — Zie de kaarten in de dupliek van de Raad en de memorie in interventie van de Commissie.

ook in andere gebieden van de westelijke wateren maatregelen hadden moeten getroffen als die welke waarin artikel 6 van verordening nr. 1954/2003 voorziet. De vaststelling van dergelijke technische maatregelen wordt trouwens geregeld door 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 [25].

75. De Raad is daarentegen van mening dat de in het kader van verordening nr. 850/98 geboden mogelijkheid om maatregelen te treffen om de visserij op een bepaalde soort te verbieden of tijdelijk te sluiten, geen invloed heeft op de wettigheid of de opportuniteit van de bestreden maatregelen, en dat de rechtsgrondslag van verordening nr. 1954/2003 artikel 37 EG is, dezelfde die zou zijn gebruikt in geval van een technische maatregel voor de bescherming van jonge heek in het kader van verordening nr. 850/98. De Raad heeft zich dus niet onttrokken aan enige bijzondere procedure.

76. De Commissie betoogt dat de gemeenschapswetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt wanneer hij een ingewikkelde economische situatie moet beoordelen, zoals bij het gemeenschappelijk visserijbeleid het geval is. Verder stelt zij dat de specifieke regeling voor het beheer van de visserijinspanning in het biologisch kwetsbare gebied rekening houdt met de hoge concentraties van jonge heek in dat gebied en dat de regeling tot doel heeft dat gebied te beschermen door ervoor te zorgen dat de voor de westelijke wateren bepaalde maximale visserijinspanning niet kan worden verricht binnen dat gebied. Ten slotte bewijst het feit dat er andere biologisch kwetsbare gebieden kunnen bestaan of dat andere maatregelen denkbaar zijn, volgens de Commissie niet dat de Raad zijn bevoegdheid heeft misbruikt, noch dat hij de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid kennelijk heeft overschreden.

2. Beoordeling

77. Volgens vaste rechtspraak van het Hof „is van misbruik van bevoegdheid slechts sprake wanneer op grond van objectieve, relevante en overeenstemmende aanwijzingen blijkt dat de handeling uitsluitend of althans overwegend is vastgesteld om andere dan de aangegeven doelen te bereiken, of om zich te onttrekken aan de toepassing van een procedure waarin het Verdrag speciaal heeft voorzien om aan de omstandigheden van het geval het hoofd te bieden" [26].

78. Met de Raad en de Commissie meen ik niet dat de vaststelling van artikel 6 van

25 — PB L 125, blz. 1.

26 — Zie met name 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).

verordening nr. 1954/2003 misbruik van bevoegdheid door de Raad oplevert.

79. Enerzijds toont het Koninkrijk Spanje namelijk niet aan dat de specifieke regeling voor het beheer van de viserijinspanning in het biologisch kwetsbare gebied vooral is vastgesteld met een ander doel dan de bescherming van jonge heek.

80. Anderzijds meen ik dat 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, in casu bewijst dat de Raad zijn bevoegdheid heeft misbruikt.

81. Derhalve moet mijns inziens ook het tweede middel van het Koninkrijk Spanje als ongegrond worden afgewezen.

IV — Conclusie

82. Mitsdien geef ik het Hof primair in overweging het beroep van het Koninkrijk Spanje tot nietigverklaring niet-ontvankelijk te verklaren en verzoeker in de kosten te verwijzen, waarbij de Commissie van de Europese Gemeenschappen haar eigen kosten zal dragen.

83. Subsidiair geef ik het Hof in overweging het beroep van het Koninkrijk Spanje tot nietigverklaring te verwerpen en verzoeker in de kosten te verwijzen, waarbij de Commissie van de Europese Gemeenschappen haar eigen kosten zal dragen.