ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

1 februari 2001 *

In zaak C-333/99,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door T. van Rijn en B. Mongin als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Franse Republiek, vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger en C. Vasak als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Franse Republiek,

— door geen voorschriften vast te stellen voor een juist gebruik van de haar voor de vangstseizoenen 1988 en 1990 toegewezen quota;

* Procestaal: Frans.

— door zowel voor het vangstseizoen 1988 als voor het vangstseizoen 1990 niet op de naleving van de communautaire regeling voor de instandhouding van de soorten te hebben toegezien door middel van voldoende controle op de visserijactiviteiten en door middel van afdoende inspectie van de vissersvloot, de aanvoer en de registratie van de vangsten,

— door zowel voor het vangstseizoen 1988 als voor het vangstseizoen 1990 de visserij door onder Franse vlag varende of in Frankrijk geregistreerde vaartuigen niet voorlopig te verbieden, ofschoon het quotum ten gevolge van overeenkomstige vangsten werd geacht te zijn uitgeput, en door ten slotte de visvangst te verbieden toen het quotum ruimschoots was overschreden;

en

— door voor de vangstseizoenen 1988 en 1990 geen strafrechtelijke of administratieve stappen te hebben ondernomen tegen de kapitein of tegen iedere andere persoon die verantwoordelijk was voor de visserijactiviteiten na de uitvaardiging van de vangstverboden,

niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 2, 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), juncto artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2241/87 van de Raad van 23 juli 1987 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten (PB L 207, blz. 1), artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2241/87, respectievelijk artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 juncto artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2241/87,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: A. La Pergola, kamerpresident, M. Wathelet, D. A. O. Edward (rapporteur), P. Jann en L. Sevón, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber,
griffier: R. Grass,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 september 2000,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 9 september 1999, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 226 EG verzocht vast te stellen dat de Franse Republiek,

— door geen voorschriften vast te stellen voor een juist gebruik van de haar voor de vangstseizoenen 1988 en 1990 toegewezen quota;

— door zowel voor het vangstseizoen 1988 als voor het vangstseizoen 1990 niet op de naleving van de communautaire regeling voor de instandhouding van de soorten te hebben toegezien door middel van voldoende controle op de visserijactiviteiten en door middel van afdoende inspectie van de vissersvloot, de aanvoer en de registratie van de vangsten,

— door zowel voor het vangstseizoen 1988 als voor het vangstseizoen 1990 de visserij door onder Franse vlag varende of in Frankrijk geregistreerde vaartuigen niet voorlopig te verbieden, ofschoon het quotum ten gevolge van overeenkomstige vangsten werd geacht te zijn uitgeput, en door ten slotte de visvangst te verbieden, toen het quotum ruimschoots was overschreden;

en

— door voor de vangstseizoenen 1988 en 1990 geen strafrechtelijke of administratieve stappen te hebben ondernomen tegen de kapitein of tegen iedere andere persoon die verantwoordelijk was voor de visserijactiviteiten na de uitvaardiging van de vangstverboden,

niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 2, 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), juncto artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2241/87 van de Raad van 23 juli 1987 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten (PB L 207, blz. 1), artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2241/87, respectievelijk artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 juncto artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2241/87.

Communautair rechtskader

2 Volgens haar artikel 1 strekt verordening nr. 170/83 tot bescherming van de visgronden, instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee en duurzame en evenwichtige exploitatie daarvan onder verantwoorde economische en sociale omstandigheden.

3 Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 170/83 bepaalt, dat instandhoudingsmaatregelen worden vastgesteld om deze doelstellingen te bereiken. Artikel 2, lid 2, bepaalt:

„De in lid 1 bedoelde maatregelen kunnen voor elke soort of groep soorten met name bestaan in:

a) de vaststelling van zones waar de visserij is verboden of is beperkt tot bepaalde periodes, vaar- en vistuigen of gebruiksdoeleinden;

b) de vaststelling van normen inzake vistuig;

c) de vaststelling van een minimummaat of minimumgewicht per soort;

d) de beperking van de visserijactiviteiten, met name door vangstbeperking."

4 Artikel 3 van verordening nr. 170/83 preciseert, dat wanneer het noodzakelijk blijkt de vangsten van een soort te beperken, elk jaar wordt overgegaan tot de vaststelling van het totale quotum dat per bestand of groep bestanden mag worden gevangen en van het gedeelte daarvan dat voor de Gemeenschap beschikbaar is. Volgens artikel 4 van deze verordening wordt het gedeelte dat voor de Gemeenschap beschikbaar is, zo onder de lidstaten verdeeld, dat elke lidstaat een relatieve stabiliteit wordt gewaarborgd in de visserijactiviteiten met betrekking tot elk van de betrokken bestanden.

5 Krachtens deze bepaling zijn aan Frankrijk vangstquota voor 1988 en 1990 toegewezen bij verordening (EEG) nr. 3977/87 van de Raad van 21 december 1987 inzake de vaststelling van de voor 1988 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden en bepaalde bij de visserij in het kader van de totaal toegestane vangsten in acht te nemen voorschriften (PB L 375, blz. 1), respectievelijk verordening (EEG) nr. 4047/89 van de Raad van 19 december 1989 inzake de vaststelling van de voor 1990 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden en bepaalde, bij de visserij in het kader van de totaal toegestane vangsten in acht te nemen voorschriften (PB L 389, blz. 1).

6 Aangaande het beheer van de quota bepaalt artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83: „De lidstaten stellen, in overeenstemming met de geldende communautaire bepalingen, de voorschriften vast voor het gebruik van de hun toegewezen quota."

7 De uit de naleving van deze verplichting voortvloeiende eisen worden uiteengezet in verordening nr. 2241/87. Artikel 1 ervan luidt als volgt:

„1. Teneinde te waarborgen dat alle geldende regelingen met betrekking tot de instandhoudings- en controlemaatregelen worden nageleefd, draagt iedere lidstaat op zijn grondgebied en in de onder zijn soevereiniteit of jurisdictie vallende maritieme wateren zorg voor controle op de uitoefening van de visserij en bijkomende activiteiten. Hij inspecteert de vissersvaartuigen en alle activiteiten ten aanzien waarvan inspectie de mogelijkheid biedt de naleving van deze verordening te verifiëren, met name de aanvoer, de verkoop en de opslag van vis, alsmede de registratie van de aanvoer en de verkoop.

2. Wanneer de bevoegde autoriteiten van een lidstaat bij een krachtens lid 1 uitgevoerde controle of inspectie constateren dat de geldende regelingen met betrekking tot de instandhoudings- en controlemaatregelen niet zijn nageleefd, worden tegen de kapitein van het betrokken vaartuig of tegen elke andere verantwoordelijke persoon strafrechtelijke of administratieve stappen ondernomen.

3. Teneinde te waarborgen dat de inspectie zo doeltreffend mogelijk en met zo laag mogelijke kosten wordt uitgevoerd, coördineren de lidstaten hun controleactiviteiten en nemen zij maatregelen in het kader waarvan de bevoegde nationale autoriteiten en de Commissie elkaar regelmatig inlichten over de opgedane ervaring."

8 Bovendien bepaalt artikel 11, leden 1 en 2, van verordening nr. 2241/87:

„1. Alle vangsten door vaartuigen die de vlag van een lidstaat voeren of die in een lidstaat zijn geregistreerd, uit een bestand of groep bestanden waarvoor quota gelden, worden, ongeacht de plaats van aanlanding, in mindering gebracht op het betrokken quotum.

2. Iedere lidstaat stelt de datum vast waarop, ten gevolge van de vangsten uit een aan quota onderworpen bestand of groep bestanden, verricht door vissersvaartuigen die de vlag van die lidstaat voeren of daar zijn geregistreerd, het voor deze lidstaat met betrekking tot dat bestand of die groep bestanden geldende quotum wordt geacht volledig te zijn gebruikt. Hij vaardigt met ingang van die datum een voorlopig verbod uit op het vangen van vis uit dat bestand of die groep bestanden door de bedoelde vaartuigen, alsmede op het aan boord houden, overladen en lossen voorzover de vangsten na die datum zijn gedaan en stelt een datum vast tot welke het overladen en het lossen of de laatste kennisgevingen over de vangsten zijn toegestaan. Deze maatregel wordt onverwijld medegedeeld aan de Commissie, die de overige lidstaten hiervan in kennis stelt."

De feiten en de precontentieuze procedure

9 De Commissie leidde tegen de Franse Republiek twee afzonderlijke inbreukprocedures in, een met betrekking tot het vangstseizoen 1988 en een met betrekking tot het vangstseizoen 1990.

Het vangstseizoen 1988

10 Na een briefwisseling met de Franse autoriteiten over het vangstseizoen 1988 zond de Commissie de Franse Republiek op 1 oktober 1990 een brief waarin zij erop wees, dat de Franse vissers in dat seizoen veertien bestanden hadden overbevist, waarin zij de Franse Republiek verweet dat zij de op haar rustende verplichtingen inzake controle op de visserijactiviteiten, zoals die uit verordening nr. 2241/87 voortvloeiden, niet was nagekomen, en waarin zij die lidstaat aanmaande om binnen een termijn van twee maanden te rekenen vanaf de kennisgeving van die brief zijn opmerkingen te maken.

11 Volgens de Commissie hadden de Franse autoriteiten geen toereikend systeem van controle op het beheer van de bestanden, zoals verlangd in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83, ingevoerd, met name toen de in de laatste maand van 1988 aangevoerde hoeveelheid op overbevissing wees.

12 Verder hadden die autoriteiten de vangst niet voorlopig verboden, toen het quotum geacht werd te zijn uitgeput ten gevolge van vangsten door onder Franse vlag varende vaartuigen, of hadden zij de vangst uiteindelijk pas verboden, toen het quotum ruimschoots was overschreden, zodat zij de verplichtingen van artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2241/87 niet waren nagekomen, ondanks de door de Commissie aan de Franse autoriteiten gezonden telexberichten met waarschuwingen betreffende een groot aantal bestanden.

13 In hun antwoord van 27 november 1990 gaven de Franse autoriteiten toe, dat de overschrijdingen van de quota te wijten waren aan een te late sluiting van de visvangst en voerden zij aan dat de zwakke punten van hun statistisch systeem inzake de vangsthoeveelheden hadden geleid tot vertragingen in hun maandelijkse vangstmeldingen en dus tot moeilijkheden bij de opvolging van de vangsten. Zij verklaarden, vanaf 1988 alles in het werk te hebben gesteld om deze problemen van termijnen en betrouwbaarheid te verhelpen.

14 Op 29 september 1992 zond de Commissie de Franse Republiek een met redenen omkleed advies waarin zij haar grieven betreffende het ontbreken van controle op het beheer van de bestanden en de te late sluiting van de visvangst herhaalde. Met betrekking tot de tweede grief beklemtoonde de Commissie, dat moeilijkheden bij de uitvoering van een gemeenschapsregeling, zoals tekortkomingen van het statistisch systeem van de betrokken lidstaat, de niet-nakoming van deze regeling niet konden rechtvaardigen.

15 Bij brief van 3 december 1992 antwoordde de Franse regering op het met redenen omklede advies, dat de kennisgeving van de vangstgegevens vanaf juni 1991 was verbeterd.

Het vangstseizoen 1990

16 Na een briefwisseling met de Franse autoriteiten over het vangstseizoen 1990, zond de Commissie de Franse Republiek op 25 januari 1993 een brief waarin zij vaststelde, dat zes voor dit vangstseizoen aan Frankrijk toegewezen quota waren overschreden, waarin zij de Franse Republiek andermaal verweet dat zij de op haar rustende verplichtingen inzake controle op de visserijactiviteiten, zoals die uit verordening nr. 2241/87 voortvloeiden, niet was nagekomen, en waarin zij die lidstaat aanmaande om binnen een termijn van twee maanden te rekenen vanaf de kennisgeving van die brief zijn opmerkingen te maken.

17 De Commissie stelde, dat geen voorlopige vangstverboden waren uitgevaardigd toen de quota werden geacht te zijn uitgeput ten gevolge van de vangsten. Bovendien werden de gegevens nog steeds met — zij het geringere — vertraging aan de Commissie meegedeeld.

18 De Franse regering antwoordde op 17 maart 1993, dat haar systeem van behandeling van de vangsten nu goed werkte en dat de Commissie de gegevens tijdig had ontvangen. Daarentegen verstrekte zij geen enkele uitleg met betrekking tot de grief betreffende de te late sluiting van de visvangst.

19 Op 4 juni 1997 zond de Commissie de Franse Republiek een met redenen omkleed advies waarin zij de volgende grieven formuleerde:

1) de Franse autoriteiten hebben geen voorschriften vastgesteld voor een juist gebruik van de aan Frankrijk voor het vangstseizoen 1990 toegekende quota;

2) deze autoriteiten hebben niet toegezien op de naleving van de communautaire instandhoudingsregeling door middel van controle op de visserijactiviteiten en door middel van afdoende inspectie van de aanvoer en de registratie van de vangsten voor het vangstseizoen 1990;

3) de Franse autoriteiten hebben de visserij door onder Franse vlag varende of in Frankrijk geregistreerde vaartuigen niet voorlopig verboden toen het quotum werd geacht te zijn uitgeput ten gevolge van de vangsten; en

4) deze autoriteiten hebben geen strafrechtelijke of administratieve stappen ondernomen tegen de kapitein of tegen iedere andere persoon die verantwoordelijk was voor de visserijactiviteiten na de uitvaardiging van de vangstverboden voor dit vangstseizoen.

20 Bij brief van 22 augustus 1997 stelde de Franse regering, dat bij besluit nr. 2413/90 van 24 augustus 1990 houdende verdeling van bepaalde voor 1990 aan Frankrijk toegekende vangstquota, voorschriften voor een juist gebruik van de aan Frankrijk toegewezen quota waren vastgesteld. Aangaande de controle op de naleving van de gemeenschapsregeling door de marktdeelnemers, wees de Franse regering erop, dat alleen voor het ansjovisbestand in zone CIEM VIII de visvangst vóór het einde van 1990 kon worden gesloten. Deze maatregel werd nageleefd, aangezien de vangsten van deze soort in november 1990, na de datum van sluiting van de vangst voor deze vissoort, slechts een tiental ton bedroegen.

21 Gelet op de antwoorden van de Franse autoriteiten op haar met redenen omklede adviezen van 29 september 1992 en 4 juni 1997 heeft de Commissie, van oordeel dat de Franse Republiek niet had toegezien op de naleving van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, het onderhavige beroep ingesteld.

De ontvankelijkheid van het beroep

22 Volgens de Franse regering moet, gelet op de tekst en de opzet van artikel 226 EG, een beroep wegens niet-nakoming een duidelijk en welomschreven voorwerp hebben teneinde zijn einddoel, namelijk de opvolging van de gemeenschapsregeling door de betrokken lidstaat, te bereiken. Dit beroep kan evenwel niet worden ingesteld om een eventuele principiële veroordeling van deze lidstaat te verkrijgen, zoals die welke het gevolg zou zijn van een beroep dat, zoals in casu, een tiental jaren na de feiten is ingesteld.

23 Er zij aan herinnerd, dat de Commissie bij de uitoefening van haar aan de artikelen 211 EG en 226 EG ontleende bevoegdheden geen procesbelang behoeft aan te tonen, aangezien zij in het algemeen belang van de Gemeenschap ambtshalve erop moet toezien, dat de lidstaten het Verdrag toepassen en een eventuele niet-nakoming van de daaruit voortvloeiende verplichtingen met het oog op de beëindiging van die niet-nakoming moet doen vaststellen (arresten van 4 april 1974, Commissie/Frankrijk, 167/73, Jurispr. blz. 359, punt 15; 11 augustus 1995, Commissie/Duitsland, C-431/92, Jurispr. blz. I-2189, punt 21, en 9 november 1999, Commissie/Italië, C-365/97, Jurispr. blz. I-7773, punt 59).

24 Voorts staat het aan de Commissie, te beoordelen of het opportuun is tegen een lidstaat op te treden, vast te stellen welke bepalingen zijn geschonden, en te bepalen op welk tijdstip de niet-nakomingsprocedure wordt ingeleid; de overwegingen die haar daarbij leiden, zijn niet van invloed op de ontvankelijkheid van de vordering (arresten van 1 juni 1994, Commissie/Duitsland, C-317/92, Jurispr. blz. I-2039, punt 4, en 18 juni 1998, Commissie/Italië, C-35/96, Jurispr. blz. I-3851, punt 27).

25 Volgens vaste rechtspraak moeten de voorschriften van artikel 226 EG worden toegepast zonder dat de Commissie een bepaalde termijn in acht behoeft te nemen (arresten van 10 april 1984, Commissie/België, 324/82, Jurispr. blz. 1861, punt 12, en 16 mei 1991, Commissie/Nederland, C-96/89, Jurispr. blz. I-2461, punt 15). Bij gebreke van bewijs, dat de ongebruikelijke duur van de precontentieuze procedure de rechten van verdediging van de Franse Republiek heeft aangetast, kan niet worden geconcludeerd, dat de Commissie haar aan artikel 226 EG ontleende beoordelingsbevoegdheid in strijd met het Verdrag heeft uitgeoefend.

26 Het beroep is dus ontvankelijk.

Ten gronde

27 De Commissie heeft jegens de Franse Republiek drie grieven geformuleerd die achtereenvolgens moeten worden onderzocht:

— ontbreken van controlemaatregelen in strijd met artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 juncto artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2241/87;

— te late sluiting van de visvangst in strijd met artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2241/87, en

— ontbreken van strafrechtelijke of administratieve sancties in strijd met artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 juncto artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2241/87.

Ontbreken van controlemaatregelen

28 Volgens de Commissie is de Franse Republiek in drie opzichten de krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 en artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2241/87 op haar rustende verplichtingen niet nagekomen. In de eerste plaats heeft zij geen voldoende gedifferentieerde en doeltreffende maatregelen genomen voor het beheer van haar vangstquota; in de tweede plaats heeft zij onvoldoende toezicht uitgeoefend op de visvangst en de aanverwante activiteiten; ten slotte heeft zij geen passende inspectie van de vaartuigen en de visaanvoer, -verkoop en -opslag verricht.

29 Ofschoon zij de haar voor de vangstseizoenen 1988 en 1990 verweten overschrijdingen van de quota niet ontkent, verwijst de Franse regering naar de rechtspraak van het Hof volgens welke de Commissie moet uitgaan van nauwkeurige en concrete elementen en zich niet op een eenvoudig vermoeden mag baseren (arresten van 5 oktober 1989, Commissie/Nederland, 290/87, Jurispr. blz. 3083, punt 17; 20 maart 1990, Commissie/Frankrijk, C-62/89, Jurispr. blz. I-925, punt 37, en 31 januari 1991, Commissie/Frankrijk, C-244/89, Jurispr. blz. I-163, punt 35).

30 Dienaangaande merkt de Franse regering op, dat zij overeenkomstig de doelstellingen van het gemeenschappelijke visserijbeleid handelt, en wijst zij op de geleidelijke verbetering van haar beheer van de visbestanden als gevolg van de hervormingen die zij heeft doorgevoerd om de ontwikkeling van de gemeenschapsregeling te begeleiden.

31 Meer bepaald wijst zij erop, dat tussen 1988 en 1998 de overschrijdingen, zowel procentueel als wat het aantal betrokken soorten betreft, zijn verminderd. Zij voegt eraan toe, dat deze overschrijdingen het evenwicht van het visbestand niet in gevaar hebben gebracht en de stabiliteitssleutels voor de verdeling van de quota tussen de lidstaten niet hebben gewijzigd.

32 In de eerste plaats zij opgemerkt, dat de Commissie op grond van artikel 226 EG, telkens wanneer zij van oordeel is dat een lidstaat inbreuk heeft gemaakt op een van zijn gemeenschapsrechtelijke verplichtingen, een niet-nakomingsprocedure kan inleiden, zonder dat zij onderscheid behoeft te maken naar gelang van de aard of het belang van de inbreuk (arrest van 27 november 1990, Commissie/Italië, C-209/88, Jurispr. blz. I-4313, punt 13).

33 Verder zij erop gewezen, dat de in artikel 226 EG bedoelde procedure berust op de objectieve vaststelling van de niet-nakoming door een lidstaat van de verplichtingen die het Verdrag of een handeling van afgeleid recht hem oplegt (zie arresten van 1 maart 1983, Commissie/België, 301/81, Jurispr. blz. 467, punt 8, en 1 oktober 1998, Commissie/Spanje, C-71/97, Jurispr. blz. I-5991, punt 14).

34 In casu blijkt uit het door de Commissie ter ondersteuning van haar beroep aangedragen omstandige feitenmateriaal, dat in de loop van het vangstseizoen 1988 tong voor 57 % en zeeduivel voor 330 % werden overbevist, en dat er in 1990 belangrijke gevallen van overbevissing waren. Voorts heeft zij erop gewezen, dat verschillende vissoorten na het nationale vangstverbod en zelfs na de stopzetting van de visvangst door de Commissie verder zijn aangevoerd. De Franse regering heeft de juistheid van deze vaststellingen niet betwist.

35 Uit de omvang van die cijfers en uit de herhaling van de erdoor beschreven situatie blijkt, dat de gevallen van overbevissing alleen het gevolg konden zijn van de omstandigheid dat de Franse autoriteiten hun controleverplichtingen niet waren nagekomen. Het betoog van de Franse regering, dat de Commissie zich slechts op een eenvoudig vermoeden baseert, snijdt dus geen hout.

36 Wat de geleidelijke verbetering van het beheer van de visvangst betreft, zij opgemerkt, dat het niet ter zake dienend is, of de niet-nakoming voortvloeit uit de wil van de lidstaat waaraan zij is toe te rekenen, uit diens nalatigheid of uit technische moeilijkheden die de lidstaat zou hebben ondervonden (arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 15). Dergelijke inspanningen kunnen, ook al hebben zij tot een vermindering van de overschrijdingen van de quota geleid, geen verontschuldiging vormen voor het vastgestelde verzuim.

37 Met betrekking tot het argument van de Franse regering, dat de niet-nakoming van haar verplichtingen geen schade heeft berokkend, zij eraan herinnerd, dat, ook al is dit juist, het niet voldoen aan een door het gemeenschapsrecht opgelegde verplichting op zich reeds een niet-nakoming vormt, en dat de omstandigheid dat deze niet-naleving geen nadelige gevolgen heeft gehad, niet van belang is (zie arrest van 27 november 1990, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 14).

38 Derhalve moet worden vastgesteld, dat de Franse Republiek, door zowel voor het vangstseizoen 1988 als voor het vangstseizoen 1990 geen voorschriften vast te stellen voor een juist gebruik van de haar voor de vangstseizoenen 1988 en 1990 toegewezen quota en door niet op de naleving van de communautaire regeling voor de instandhouding van de soorten te hebben toegezien door middel van voldoende controle op de visserijactiviteiten en door middel van afdoende inspectie van de vissersvloot, de aanvoer en de registratie van de vangsten, niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 juncto artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2241/87.

Te late sluiting van de visvangst

39 In zijn arrest van 7 december 1995, Commissie/Frankrijk (C-52/95, Jurispr. blz. I-4443, punten 29 en 30), heeft het Hof reeds geoordeeld, dat de lidstaten ingevolge artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2241/87 gehouden zijn om, nog vóór de quota zijn uitgeput, dwingende maatregelen te treffen om alle visserijactiviteiten voorlopig te verbieden.

40 In casu wijst de Commissie erop, dat zij de Franse autoriteiten met betrekking tot het vangstseizoen 1988 meermaals bij telexbericht heeft gewaarschuwd, dat de visbestanden uitgeput raakten en dat overbevissing dreigde. Met betrekking tot het vangstseizoen 1990 deelde zij de zes gevallen van overbevissing mee. De Franse autoriteiten reageerden niet.

41 Aangaande het vangstseizoen 1988 gaf de Franse regering in haar brief van 23 oktober 1989 toe, dat de quota overschreden waren zonder dat zij tijdig verboden had uitgevaardigd, en beriep zij zich ter rechtvaardiging op de moeilijkheden bij de installatie van nieuwe software en, wat inzonderheid schol, tong en zeeduivel betreft, op moeilijkheden bij het beheer van deze quota, die zeer klein zijn en betrekking hebben op soorten die worden bevist door een zeer verspreide vloot.

42 Aangaande het vangstseizoen 1990 verklaarde zij in haar brief van 22 januari 1992 de overschrijdingen van de quota door tekortkomingen in haar toentertijd toepasselijke statistische systeem, die leidden tot aanzienlijke vertragingen in de maandelijkse vangstmeldingen en tot moeilijkheden bij de opvolging van de vangsten.

43 In de eerste plaats heeft de Commissie terecht opgemerkt, dat de moeilijkheid voor de Franse autoriteiten om vangstquota van geringe omvang te beheren, reeds bij de bespreking en de vaststelling van de verordeningen tot vaststelling van de jaarlijkse quota te voorzien was. Bovendien zij vastgesteld, dat de Franse regering zich ter rechtvaardiging van de te late sluiting van de visvangst niet kan beroepen op de ontoereikendheid van haar controlesysteem, waarvan de gebruiksmodaliteiten niet voldoende waren aangepast aan de kenmerken van de visvangst door onder Franse vlag varende vaartuigen.

44 Aangaande de informatie- en statistiekproblemen is het vaste rechtspraak, dat een lidstaat zich niet kan beroepen op praktische moeilijkheden om het niet nemen van passende controlemaatregelen te rechtvaardigen. Het is daarentegen de zaak van de lidstaten, die zijn belast met de uitvoering van de gemeenschapsregelingen in de sector visserijproducten, om door passende maatregelen een oplossing voor die moeilijkheden te vinden (arresten van 20 maart 1990, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 23, en 7 december 1995, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 28).

45 Dienaangaande zij erop gewezen, dat artikel 11 van verordening nr. 2241/87 voor alle lidstaten geldt als een algemene regel die onontbeerlijk is om de werkzaamheid te garanderen van elke regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden die op de verdeling, in de vorm van aan de lidstaten toegewezen quota, van de voor de Gemeenschap beschikbare vangsthoeveelheid is gebaseerd. Derhalve moet worden geconcludeerd, dat de door de Franse autoriteiten opgelopen vertraging om de visvangst tijdig voorlopig te verbieden, een inbreuk op artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2241/87 vormt.

46 In haar verweerschrift stelt de Franse regering, dat zij vanaf 1989 het beheer van de nationale vangstquota heeft verfijnd om het betrouwbaarder te maken en om tijdig te kunnen reageren, wanneer overschrijdingen zijn te voorzien.

47 Dat de doeltreffendheid van de controles na een dergelijk verzuim is verbeterd, neemt evenwel niet weg, dat in de vangstseizoenen 1988 en 1990 op het Franse grondgebied of in de onder zijn jurisdictie vallende maritieme wateren verschillende aanzienlijke overschrijdingen van de quota hebben plaatsgevonden, zonder dat tijdig voorlopige vangstverboden werden uitgevaardigd.

48 Derhalve moet worden vastgesteld, dat de Franse Republiek, door zowel voor het vangstseizoen 1988 als voor het vangstseizoen 1990 de visvangst door onder Franse vlag varende of in Frankrijk geregistreerde vaartuigen niet voorlopig te verbieden, ofschoon het quotum ten gevolge van overeenkomstige vangsten geacht werd te zijn uitgeput en door, in voorkomend geval, de visvangst te verbieden nadat het quotum ruimschoots was overschreden, niet heeft voldaan aan de krachtens artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2241/87 op haar rustende verplichtingen.

Het ontbreken van strafrechtelijke of administratieve sancties

49 De Franse Republiek wijst erop, dat in 1997 in het Franse recht regels inzake administratieve sancties wegens overschrijding van quota zijn ingevoerd, naar het voorbeeld van die van verordening (EG) nr. 847/96 van de Raad van 6 mei 1996 tot invoering van aanvullende voorwaarden voor het meerjarenbeheer van de TAC's en quota (PB L 115, blz. 3).

50 Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, waren de lidstaten evenwel, zelfs vóór de vaststelling van verordening nr. 847/96, op grond van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2241/87 gehouden administratieve stappen te ondernemen bij schending van de communautaire regeling voor de instandhouding en de controle van de visbestanden. Die verplichting zijn de Franse autoriteiten voor de vangstseizoenen 1988 en 1990 kennelijk niet nagekomen.

51 Aangaande de strafrechtelijke sancties wijst de Franse regering erop, dat het geringe aantal strafvervolgingen het gevolg is van, ten eerste, de noodzaak vooraf een ministerieel besluit tot sluiting voor een bepaalde soort en een bepaalde vangstzone vast te stellen, en ten tweede, de moeilijkheid om de overtreding, meestal op zee, door een beëdigd ambtenaar te laten vaststellen.

52 Wat het bewijs op zee betreft, heeft het Hof reeds geoordeeld, dat de overschrijding van de quota, die het controlestelsel tracht te voorkomen, niet plaatsvindt door de vangst van bepaalde vissoorten, maar door de aanvoer of overlading van te veel gevangen vis. Uit artikel 1 van verordening nr. 2241/87 blijkt namelijk, dat de door de communautaire regeling opgelegde controles en inspecties betrekking hebben op „de aanvoer, de verkoop en de opslag van vis, alsmede de registratie van de aanvoer en de verkoop". Hieruit volgt, dat de overtredingen van de quotaregeling die de lidstaat van aanvoer of overlading krachtens artikel 11 quater, dat in verordening nr. 2241/87 is ingevoegd bij verordening (EEG) nr. 3483/88 van de Raad van 7 november 1988 (PB L 306, blz. 2), moet bestraffen, de overtredingen zijn die zijn begaan bij de aanlanding of de overlading van de vangsten in een haven van deze lidstaat of in de onder zijn soevereiniteit of jurisdictie vallende maritieme wateren (arrest van 27 maart 1990, Spanje/Raad, C-9/89, Jurispr. blz. I-1383, punten 28 en 29).

53 Om een strafrechtelijke sanctie te kunnen toepassen behoeft de overtreding dus niet op zee te worden vastgesteld, aangezien de overtredingen gemakkelijk

kunnen worden vastgesteld bij de ontscheping van de vangst in de haven of bij de aanlanding, verkoop of opslag.

54 Bovendien zij eraan herinnerd, dat het volgens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 aan de lidstaten staat de voorschriften voor het gebruik van de hun toegewezen quota, met inbegrip van de toepassingsvoorwaarden, vast te stellen. Volgens vaste rechtspraak kan een lidstaat zich, ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit communautaire voorschriften voortvloeiende verplichtingen en termijnen, evenwel niet ten exceptieve beroepen op bepalingen, praktijken of sancties van zijn nationale rechtsorde (zie arrest van 8 juni 1993, Commissie/ Nederland, C-52/91, Jurispr. blz. I-3069, punt 36).

55 Derhalve moet worden vastgesteld, dat de Franse Republiek, door voor de vangstseizoenen 1988 en 1990 geen strafrechtelijke of administratieve stappen te hebben ondernomen tegen de kapitein of tegen iedere andere persoon die verantwoordelijk was voor de visserijactiviteiten na de uitvaardiging van de vangstverboden, niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 juncto artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2241/87.

Kosten

56 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) — Door zowel voor het vangstseizoen 1988 als voor het vangstseizoen 1990 geen voorschriften vast te stellen voor een juist gebruik van de haar voor de vangstseizoenen 1988 en 1990 toegewezen quota en door niet op de naleving van de communautaire regeling voor de instandhouding van de soorten te hebben toegezien door middel van voldoende controle op de visserijactiviteiten en door middel van afdoende inspectie van de vissersvloot, de aanvoer en de registratie van de vangsten;

— door zowel voor het vangstseizoen 1988 als voor het vangstseizoen 1990 de visvangst door onder Franse vlag varende of in Frankrijk geregistreerde vaartuigen niet voorlopig te verbieden, ofschoon het quotum ten gevolge van overeenkomstige vangsten werd geacht te zijn uitgeput, en door ten slotte de visvangst te verbieden nadat het quotum ruimschoots was overschreden;

en

— door voor de vangstseizoenen 1988 en 1990 geen strafrechtelijke of administratieve stappen te hebben ondernomen tegen de kapitein of tegen iedere andere persoon die verantwoordelijk was voor de visserijactiviteiten na de uitvaardiging van de vangstverboden,

heeft de Franse Republiek niet voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 2, 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, juncto artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2241/87 van de Raad van 23 juli 1987 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten, artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2241/87, respectievelijk artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 juncto artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2241/87.

2) De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 februari 2001.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

A. La Pergola