CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 6 mei 1992 *

Inhoud

A — De feiten I-5111

B — Juridische beoordeling I-5114

I — Bepaling van de gevolgen van de Toetredingsakte I-5114

1. De materieelrechtelijke middelen die uitlegging van de Toetredingsakte vereisen I-5114

2. De uitlegging van de artikelen 167 en 354 van de Toetredingsakte en de opvatting van de Commissie dienaangaande I-5114

II — Schending van artikel 4, lid 1, van verordening (EEG) nr. 170/83 (basisverordening), eventueel in samenhang met de Toetredingsakte I-5120

1. De uitlegging van het vereiste van de relatieve stabiliteit I-5121

a) Het referentiepunt van de door het Hof geformuleerde regel van vaste percentages I-5121

b) De invloed van deze regel op de discretionaire bevoegdheid van de Raad I-5122

aa) De drie door artikel 4, lid 1, van de basisverordening geregelde gevallen I-5122

bb) Conclusie voor geschillen als de onderhavige I-5123

2. Juridische beoordeling van de onderhavige zaken met toepassing van de geformuleerde uitleggingscriteria I-5125

a) Gevoegde zaken C-63/90 en C-67/90 ..... I-5126

b) Zaak C-70/90 ..... I-5128

c) Zaak C-71/90 ..... I-5128

* Oorspronkelijke taal: Duits.

aa) De rechtspositie van verzoeker met inachtneming van de Toetredingsakte I-5128

bb) De toepassing van artikel 4, lid 1, van de basisverordening als zodanig I-5129

d) Zaak C-73/90 ..... I-5130

aa) Verordening (EEG) nr. 4051/89 ..... I-5130

bb) Verordening (EEG) nr. 4057/89 ..... I-5131

cc) De in de overeenkomst van 14 september 1986 overeengekomen vangsthoeveelheden I-5131

3. Het door Spanje aan de orde gestelde bijzondere probleem dat nationale quota in het verleden niet geheel zijn gebruikt I-5132

4. Conclusie met betrekking tot de punten 1 tot en met 3 ..... I-5132

III — De door Spanje opgeworpen vraag van misbruik van bevoegdheid I-5133

IV — Schending van algemene rechtsbeginselen I-5133

1. Het middel dat de vijf zaken gemeen hebben: schending van artikel 7 EEG-Verdrag I-5133

a) Discriminerende toepassing van het beginsel van de relatieve stabiliteit, gelet op de uitbreiding van de Gemeenschap met twee leden I-5133

b) Niet-inaanmerkingneming van bepaalde lasten van verzoekers I-5135

c) Het bijkomend argument van Spanje in elke repliek: Verschil in behandeling van de oude en de nieuwe Lid-Staten betreffende de toegang tot de externe bestanden, ten aanzien waarvan vóór de toetreding bilatere overeenkomsten waren gesloten I-5136

2. De rechtsbeginselen waarvan schending alleen in zaak C-63/90 wordt gesteld I-5136

a) Het evenredigheidsbeginsel I-5136

b) Het billijkheidsbeginsel I-5137

c) Het beginsel van de communautaire solidariteit I-5139

V — Het middel in zaak C-63/90: schending van wezenlijke vormvoorschriften (inbreuk op artikel 190 EEG-Verdrag) I-5139

1. Niet-vermelden van feiten die beslissend waren voor de quotaverdeling ... I-5140

2. Niet-vermelden van artikel 43 EEG-Verdrag als rechtsgrondslag I-5140

C — Conclusie I-5141

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — De feiten

1. In de gevoegde zaken C-63/90 en C-67/90, alsmede in de zaken C-70/90, C-71/90 en C-73/90 verzoeken Spanje en Portugal krachtens artikel 173 EEG-Verdrag om nietigverklaring van verordeningen waarbij het aandeel van de Gemeenschap in de aan vangstbeperkingen onderworpen bestanden in de visserijzones van Noorwegen en Zweden alsmede Groenland en de Faeröer in de vorm van quota over de Lid-Staten is verdeeld. De grondslag voor de toewijzing van de desbetreffende vangsten, waarvan de verdeling over de Lid-Staten wordt betwist, wordt gevormd door visserijovereenkomsten tussen de Gemeenschap en beide genoemde derde landen, respectievelijk tussen — enerzijds — de Gemeenschap en — anderzijds — de regering van Denemarken en a) de plaatselijke regering van de Faeröer, alsmede b) de plaatselijk regering van Groenland.

2. In het bijzonder wordt opgekomen tegen:

— in de gevoegde zaken C-63/90 (Portugal) en C-67/90 (Spanje): verordening (EEG) nr. 4054/89 (betreffende de wateren van Groenland en het jaar 1990) [1];

— in zaak C-70/90 (Spanje): verordening (EEG) nr. 4053/89 (betreffende de wateren van de Faeröer en het jaar 1990) [2];

— in zaak C-71/90 (Spanje): verordening (EEG) nr. 4049/89 (betreffende de exclusieve economische zone van Noorwegen en de visserijzone rond Jan Mayen en het jaar 1990) [3];

— in zaak C-73/90 (Spanje): verordening (EEG) nr. 4051/89 (betreffende de wateren van Zweden en het jaar 1990) [4] en verordening (EEG) nr. 4057/89 (tweede wijziging van verordening (EEG) nr. 4198/88 die betrekking heeft op de wateren van Zweden en het jaar 1989). [5]

1 — PB 1989, L 389, blz. 65.
2 — PB 1989, L 389, blz. 63.
3 — PB 1989, L 389, blz. 44.
4 — PB 1989, L 389, blz. 53.
5 — PB 1989, L 389, blz. 78.

3. Aanleiding voor deze beroepen is de omstandigheid, dat geen van de bestreden verordeningen Spanje en Portugal in de verdeelsleutel betrekt, maar alleen, in een per verordening wisselende samenstelling, de Lid-Staten België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Alleen in verordening nr. 4049/89 (zaak C-71/90) worden quota voor verzoekers voorzien (810 ton roodbaars voor Portugal en 190 ton van dezelfde vis voor Spanje), die Noorwegen echter boven de hoeveelheden die de Gemeenschap mag vangen (3 000 ton van dezelfde soort vis verdeeld over Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk), heeft toegekend. De genoemde verdeelsleutel weerspiegelde een percentuele verdeling over de Lid-Staten van de aan de Gemeenschap toegekende hoeveelheden, die sinds 1983 in het kader van de jaarlijkse verordeningen betreffende de verdeling van de quota in wezen ongewijzigd is gebleven en die ook in het kader van de toetreding van Spanje en Portugal ongemoeid is gelaten. In 1983 werden bij verordening nr. 172/83 [6] de bestanden in de wateren van de Gemeenschap, waarvoor totale vangstquota golden, voor de eerste maal — met terugwerkende kracht voor 1982 — over de Lid-Staten verdeeld. De verdelingscriteria zijn in de vierde overweging van deze verordening vermeld: de traditionele visserijactiviteit (waarbij onweersproken werd uitgegaan van een referentietijdvak 1973-1978), de bijzondere behoeften van de gebieden waar de plaatselijke bevolking sterk afhankelijk is van de visserij en aanverwante industrieën, en het verlies van de vangstmogelijkheden in de wateren van derde landen (dat samenhing met de uitbreiding van de exclusieve economische zones van derde landen tot 200 zeemijl). De eerste verdeling van de aan de Gemeenschap in de wateren van derde landen toegekende vangstquota geschiedde op dezelfde wijze, en wel bij de verordeningen (EEG) nrs. 173/83, 174/83, 175/83, 176/83 en 177/83. [7]

4. Het stelsel van de jaarlijkse quotaverdelingen is gebaseerd op verordening nr. 170/83 [8] (hierna: „basisverordening"), die — met de „Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen" (PB 1985, L 302, blz. 1, hierna: „Toetredingsakte") — het juridisch kader van de onderhavige zaken vormt.

5. De basisverordening omschrijft in artikel 1 het doel van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden als: bescherming van de visgronden, instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee en een duurzame en evenwichtige exploitatie daarvan onder verantwoorde economische en sociale omstandigheden. Een van de instandhoudingsmaatregelen waarmee die doelstellingen moeten worden bereikt, is volgens artikel 2 de beperking van de visserijactiviteiten, met name door beperking van de vangsten.

6. Artikel 3, eerste alinea, bepaalt dienaangaande:

„Wanneer het noodzakelijk blijkt de vangsten van een soort of aanverwante soorten te beperken, wordt elk jaar overgegaan tot de vaststelling van het totale quotum dat per bestand of groep bestanden mag worden

6 — Verordening van de Raad van 25 januari 1983 inzake de vaststelling van de voor 1982 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden in de visserijzone van de Gemeenschap en het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte van deze vangsten, de verdeling van dit gedeelte over de Lid-Staten en de bij de visserij in het kader van de totaal toegestane vangsten in acht te nemen voorschriften (PB 1983, L 24, blz. 30).

7 — PB 1983, L 24, blz. 68, 70, 72, 75 en 77.

8 — Verordening van de Raad tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden.

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."

7. Volgens de tweede alinea van dit artikel wordt het in de eerste alinea bedoelde beschikbare gedeelte verhoogd met de totale vangsten van de Gemeenschap buiten de wateren die onder de soevereiniteit of de jurisdictie van de Lid-Staten vallen.

8. Het punt waar het bij de heden te behandelen zaken om gaat, is het in artikel 4, lid 1, van de basisverordening vastgestelde criterium voor de verdeling van het in artikel 3 bedoelde beschikbare gedeelte over de Lid-Staten. Dit artikel 4, lid 1, luidt als volgt:

„Het in artikel 3 bedoelde gedeelte dat voor de Gemeenschap beschikbaar is wordt 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."

9. Terwijl de Raad in artikel 11 wordt gemachtigd de in deze bepaling bedoelde verdelingsmaatregelen vast te stellen, bevatten de vijfde tot en met de zevende overweging aanwijzingen betreffende de betekenis van het criterium van de relatieve stabiliteit:

„Overwegende dat de instandhouding en het beheer van de visbestanden moeten bijdragen tot een grotere stabiliteit van de visserij en dat voor de beoordeling daarvan moet worden uitgegaan van een basisverdeling die in overeenstemming is met de beleidslijnen van de Raad;

Overwegende bovendien dat in het kader van deze stabiliteit, gelet op de biologische situatie van de bestanden van het moment, rekening moet worden gehouden met de bijzondere behoeften van de gebieden waar de plaatselijke bevolking zeer sterk is aangewezen op de visserij en aanverwante industrieën, zoals die door de Raad zijn aangegeven in zijn resolutie van 3 november 1976, en meer in het bijzonder in bijlage VII;

Overwegende derhalve dat de nagestreefde relatieve stabiliteit in deze zin moet worden begrepen;"

10. Artikel 4, lid 2, van de basisverordening gaat over de aanpassingen welke nodig zouden kunnen blijken in de verdeling van de bestanden, die het resultaat is van het bepaalde in lid 1. De Raad stelt deze vast op grond van de gegevens die worden aangedragen in het in artikel 8 bedoelde verslag, volgens de procedure van artikel 43 van het Verdrag. Ingevolge artikel 8, lid 1, brengt de Commissie vóór 31 december 1991 bij de Raad verslag uit over de situatie van de visserij in de Gemeenschap, over de economische en sociale ontwikkeling in de kustgebieden en over de situatie en de verwachte ontwikkeling van de visbestanden.

11. Volgens artikel 5, lid 1, mogen de Lid-Staten, mits de Commissie hiervan vooraf in kennis wordt gesteld, quota voor een soort of een groep soorten welke hen op grond van artikel 4 zijn toegekend, geheel of gedeeltelijk uitwisselen.

12. In de Toetredingsakte worden de overgangsmaatregelen op het gebied van de visserij geregeld in de artikelen 154 en volgende (Spanje) en 346 en volgende (Portugal). Om te beginnen bevat zij algemene bepalingen

(artikelen 154, 155 en 346), en verder bepalingen die de bijzonderheden regelen betreffende de toegang van de toetredende Lid-Staten tot de wateren die vallen onder de soevereiniteit of de jurisdictie van de oude Lid-Staten en die worden bestreken door de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee [9], alsmede tot de desbetreffende visbestanden [10] (artikelen 156 en volgende voor Spanje; artikelen 343 en volgende voor Portugal). Vervolgens bepalen de artikelen 167 en 354, die beide in een speciale afdeling, „externe visbestanden", zijn opgenomen:

„1) Onmiddellijk bij de toetreding wordt het beheer van de visserijovereenkomsten tussen het Koninkrijk Spanje (de Portugese Republiek) en derde landen door de Gemeenschap waargenomen.

2) De rechten en plichten die voor het Koninkrijk Spanje (de Portugese Republiek) voortvloeien uit de in lid 1 bedoelde overeenkomsten blijven onverlet gedurende de periode waarin de bepalingen van deze overeenkomsten voorlopig worden gehandhaafd.

3) Zo spoedig mogelijk en in ieder geval vóór het verstrijken van de in lid 1 bedoelde overeenkomsten stelt de Raad, op voorstel van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de passende besluiten vast voor het handhaven van de daaruit voortvloeiende visserijactiviteiten, met inbegrip van de mogelijkheid om bepaalde van deze overeenkomsten met ten hoogste een jaar te verlengen."

9 — Bovendien worden de toegangsrechten van de oorspronkelijke Lid-Staten tot de wateren en de bestanden van de nieuwe Lid-Staten en de toegangsrechten van de nieuwe Lid-Staten onderling geregeld.

10 — Blijkens het arrest van het Hof van 25 juli 1991 (zaak C-258/89, Commissie/Spanje, Jurispr. 1991, blz. I-3977) geldt deze regeling gedeeltelijk ook voor visbestanden in volle zee.

13. Van de toetredende landen had alleen Spanje ten tijde van de toetreding een visserijovereenkomst met betrekking tot de betrokken visbestanden gesloten, namelijk met Noorwegen; deze overeenkomst gold tot en met 31 december 1986 (zaak C-71/90).

14. Nadere feitelijke bijzonderheden behandel ik in voorkomend geval hierna in de juridische beoordeling; voor het overige verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting.

B — Juridische beoordeling

15. I.*1.* De redenen waarom de bestreden verordeningen volgens verzoekers wegens strijd met *materiële* bepalingen van het gemeenschapsrecht nietig moeten worden verklaard, kunnen in twee groepen worden onderverdeeld. Enerzijds wordt een schending van het *beginsel van de relatieve stabiliteit gesteld,* dat in artikel 4, lid 1, van de basisverordening is neergelegd (voorts, in de door Spanje ingestelde beroepen, misbruik van bevoegdheid bij de toepassing van dit beginsel), anderzijds een schending van in het Verdrag genoemde of ongeschreven *algemene rechtsbeginselen.*

16. 2. Deze argumenten kunnen echter niet worden onderzocht, voordat de gelding van de Toetredingsakte met betrekking tot de onderhavige visbestanden nader is bepaald. Aanleiding voor deze werkwijze is het betoog van de Commissie, die op dit punt duidelijk een enigszins andere opvatting is toegedaan dan de andere partijen. Alle zijn het — terecht — erover eens, dat de Toetredingsakte niets bevat waaraan verzoekers een recht op toekenning van quota in de omstreden wateren van derde landen voor 1990 (of 1989) kunnen ontlenen (zodat dat recht

hoogstens gebaseerd kan worden op artikel 4, lid 1, van de basisverordening of op algemene rechtsbeginselen), doch alleen de Commissie is van mening, als ik haar goed begrijp [11], dat de Toetredingsakte het beroep op deze bepaling van de basisverordening uitsluit. Zij stelt namelijk dat wat de integratie van de nieuwe Lid-Staten in het visserijbeleid van de Gemeenschap met betrekking tot haar *externe visbestanden* betreft, de Toetredingsakte in een bijzondere regeling met het karakter van een overgangsregeling voorziet. Uit die regeling zou zijn af te leiden, dat de participatie van de nieuwe Lid-Staten in die bestanden voor het einde van de overgangstermijn op het peil wordt gehouden, dat in de Toetredingsakte is vastgesteld (afgezien van visbestanden die door overeenkomsten van de Gemeenschap *na* de toetreding toegankelijk werden gemaakt). De in de Toetredingsakte geregelde deelneming zou zich tot die externe visbestanden beperken, die *gebaseerd zijn op overeenkomsten van de nieuwe Lid-Staten,* waarbij de Gemeenschap zich heeft verplicht het beheer van de visserijactiviteiten waar te nemen, die uit die overeenkomsten voortvloeien. [12] Het einde van de overgangstermijn vloeit bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling in de Toetredingsakte voort uit artikel 4 van de basisverordening, aldus nog steeds de Commissie, en valt dus op hetzelfde tijdstip als waarop de aanpassingen in de verdeling van de bestanden van de Gemeenschap van de Tien ingevolge lid 2 van die bepaling worden vastgesteld.

17. Met andere woorden: vóór dit laatstgenoemde tijdstip (dus in ieder geval vóór eind 1991) is bij voorbaat een deelneming in de tevoren aan de Lid-Staten van de Gemeenschap van de Tien toegekende visbestanden niet mogelijk, en zulks zonder dat de nieuwe Lid-Staten zich voor een ander resultaat op artikel 4, lid 1, van de basisverordening kunnen beroepen.

18. De Commissie voert alleen subsidiair aan, dat een juiste toepassing van het beginsel van de relatieve stabiliteit tot hetzelfde resultaat zou leiden, namelijk dat in alle vijf zaken het recht van verzoekers op toekenning van vangstquota in de betrokken wateren wordt geweigerd.

19. Indien men de opvatting van de Commissie consequent zou volgen, zou dat aanzienlijke gevolgen hebben voor het onderzoek van het onderhavige geval (zij het niet noodzakelijkerwijs voor de uiteindelijke uitspraak). Niet alleen zou het beginsel van de relatieve stabiliteit, als bedoeld in artikel 4, lid 1, van de basisverordening, niet kunnen worden onderzocht, maar ook zou de rechtssituatie niet aan algemene rechtsbeginselen kunnen worden getoetst, daar zij zou berusten op *een bepaling van primair recht,* en het Hof bijgevolg niet bevoegd zou zijn de wettigheid ervan te toetsen. [13]

20. De Commissie voert met deze stellingen (die in punt 19 B van het rapport ter terechtzitting uitvoerig zijn uiteengezet) een eenvoudige, gemakkelijk te hanteren oplossing aan voor de problemen, die uit een enigszins ingewikkelde feitelijke situatie en rechtssi-

11 — Veel formuleringen van de Commissie duiden evenwel erop, dat haar opvatting met de mijne overeenstemt, zonder dat het echter voldoende duidelijk tot uiting komt.

12 — Zie artikelen 167 en 354 van de Toetredingsakte.

13 — Arrest van 28 april 1988 (gevoegde zaken 31/86 en 35/86, LAISA, Jurispr. 1988, blz. 2285, r. o. 14 en 18).

tuatie voortvloeien. De verleiding, deze oplossing over te nemen is dan ook groot. Voor de vaststelling of wij voor deze verleiding kunnen zwichten dan wel haar moeten weerstaan, is het niet voldoende om de argumenten van de Commissie een voor een te beoordelen, maar moeten wij integendeel de aspecten onderzoeken die deze situatie kenmerken.

21. De artikelen 167 en 354 staan in het Vierde deel van de Toetredingsakte en zijn derhalve aan te merken als „overgangsmaatregelen" met betrekking tot de visserij, overeenkomstig het opschrift van het desbetreffende hoofdstuk 4, dat een onderdeel vormt van titel II (overgangsmaatregelen betreffende Spanje) respectievelijk titel III (overgangsmaatregelen betreffende Portugal) van het Vierde deel. Onderzoekt men thans de visserijregeling van de Gemeenschap, dan blijkt de basisverordening de centrale regeling van het in 1983 ingevoerde gemeenschappelijk visserijbeleid.

22. Hoe moeilijk het voor de gemeenschapswetgever was, over de daarin verankerde beginselen overeenstemming te bereiken, kan worden afgemeten aan de tijd waarmee de streefdatum (31 december 1978) die in artikel 102 van de Toetredingsakte van 1972 werd overeengekomen (PB 1973, L 2, blz. 1), is overschreden.

23. Daar de basisverordening tot het acquis communautaire in de zin van artikel 2 van de Toetredingsakte behoort en zij bij de toetreding (behalve een hier niet ter zake doend deel) niet is gewijzigd [14], moesten de auteurs van de Toetredingsakte, voor zover nodig, door middel van „overgangsmaatregelen" regelen stellen betreffende de integratie van de vissersvloten van de nieuwe Lid-Staten in de regeling van deze verordening. De artikelen 156 en 347 van de Toetredingsakte noemen deze doelstelling uitdrukkelijk; bovendien verwijzen de op deze artikelen volgende bepalingen steeds weer naar de machtigingsgrondslagen, bedoeld in de artikelen 11 en 14 van de verordening.

24. Een van de moeilijkheden waarmee de auteurs bij deze taak werden geconfronteerd, is ons in het kader van de onderhavige procedures onder ogen gebracht. Deze moeilijkheid — met betrekking tot de vangstmogelijkheden van de Gemeenschap, die kwantitatief beperkt zijn — is een uitvloeisel van het in artikel 4, lid 1, van de basisverordening voorgeschreven criterium van de relatieve stabiliteit. Zoals mijn beschrijving van de feiten laat zien, was dit criterium de basis voor de eerste verdeling van de quota over de Lid-Staten alsmede voor de latere praktijk om de eenmaal gekozen verdeelsleutel per bestand te handhaven. Het Hof heeft de wettigheid van die praktijk in het arrest Romkes bevestigd. [15] In rechtsoverweging 17 van het arrest staat namelijk te lezen, dat bij de verdeling van het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte over de Lid-Staten volgens het beginsel van de relatieve stabiliteit

„elke Lid-Staat steeds een vast percentage krijgt".

25. Het Hof heeft dit gemotiveerd als volgt:

„Uit de bepaling van artikel 4, lid 2, dat de Raad volgens de procedure van artikel 43 EEG-Verdrag de aanpassingen vaststelt welke nodig zouden kunnen blijken in

14 — Zie bijlage I, deel XV, punt 8, van de Toetredingsakte.

15 — Arrest van 16 juni 1987 (zaak 46/86, Romkes, Jurispr. 1987, blz. 2671).

de verdeling van de bestanden over de Lid-Staten, volgt immers dat de ingevolge artikel 4, lid 1, en op basis van artikel 11 aanvankelijk vastgestelde verdeelsleutel blijft gelden zolang niet volgens de voor verordening nr. 170/83 gevolgde procedure een wijzigingsverordening is vastgesteld."

26. Het criterium van de relatieve stabiliteit, opgevat in de zin van de handhaving van de eenmaal gekozen verdeelsleutel, kon derhalve niet worden gebruikt om de vissersvloten van de nieuwe Lid-Staten in het gemeenschappelijk visserijbeleid te integreren. Het vormde integendeel een hindernis op die weg, daar de handhaving ervan onvermijdelijk tot de uitsluiting van de vissers van de nieuwe Lid-Staten moest leiden.

27. De situatie zou anders zijn geweest, wanneer artikel 4, lid 1, van de basisverordening niet alleen de sleutel verschafte voor een rechtvaardige verdeling bij een ongewijzigd aantal Lid-Staten, maar ook voor de bij een uitbreiding van de Gemeenschap eventueel wenselijke *nieuwe verdeling*. Ik betwijfel, of de auteurs van deze bepaling aan een dergelijke tweeledigheid hebben gedacht. Het is waarschijnlijk net zo moeilijk, daaruit de nodige aanwijzingen af te leiden voor de opstelling van een redelijk criterium. In ieder geval ben ik het niet eens met verzoekers, wanneer zij stellen dat dit criterium voor de nieuwe verdeling besloten ligt in de toepassing van de in 1983 gekozen criteria. Ter zake verwijzen zij naar hun historische visserijactiviteiten in de betrokken wateren gedurende het referentietijdvak 1973-1978 (zaken C-63/90, C-67/90, C-70/90 en C-71/90) en zijn zij — met betrekking tot de rechten die zij thans geldend maken — van mening, dat ten aanzien van deze visserijactiviteiten rekening moet worden gehouden met de nieuwe samenstelling van de Gemeenschap. Het in artikel 4, lid 1, van de basisverordening neergelegde beginsel is evenwel een continuïteitsbeginsel. Niets duidt erop, dat als gevolg van een toetreding zich hierin iets zou wijzigen. Bovenal kan niet worden ondersteld dat de gemeenschapswetgever het geval van de toetreding volgens dezelfde criteria als de eerste verdeling heeft willen regelen, onafhankelijk van de visserijstructuur van de toetredende Lid-Staten, van de belangen van respectievelijke de oude en de nieuwe Lid-Staten op het moment van de toetreding en van de machtsverhoudingen die zich bij de onderhandelingen ontwikkelen. Hij zou daarmee het zo moeizaam bereikte resultaat in het visserijbeleid aan grote risico's hebben blootgesteld.

28. Alleen al omwille van de rechtszekerheid was het derhalve dringend geboden, in de Toetredingsakte de criteria voor de integratie van de nieuwe Lid-Staten in de regeling van de basisverordening vast te leggen. Daarin worden zij in feite onderscheiden naar twee soorten geografische gebieden opgevoerd. De artikelen 156 en volgende en 347 en volgende regelen de toegang tot de wateren die vallen onder de soevereiniteit of de jurisdictie van de oorspronkelijke Lid-Staten (en die worden bestreken door de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee), alsmede de toegang tot de aldaar aanwezige visbestanden, gedeeltelijk ook tot de naburige visbestanden in volle zee. [16] Terwijl artikel 161 het aandeel in de TAC van de soorten, waarvoor TAC's en aan Spanje toe te kennen quota gelden, per soort en per gebied (en uitgedrukt in percentages tot drie cijfers achter de komma) nauwkeurig vaststelt [17], beperkt

16 — Zie arrest van 25 juli 1991 (zaak C-258/89, Commissie/Spanje, Jurispr. 1991, blz. I-3977, r. o. 16).

17 — In de literatuur wordt hierbij vermeld, dat het vastgestelde aandeel ongeveer overeenkomt met Spanjes aandeel vóór de toetreding: zie Churchill, *EEC Fisheries Law*, Dordrecht, 1987, blz. 161.

artikel 349 (voor Portugal) de vangstmogelijkheden alleen geografisch en laat het verder de vaststelling ervan grotendeels aan de Raad over, in het bijzonder wat de toepassing van quota op grond van lid 2 van dit artikel betreft.

29. Met betrekking tot de zogenaamde externe „visbestanden" beperkt de Toetredingsakte zich tot de artikelen 167 en 354, waarvan ik de eensluidende formulering in mijn uiteenzetting van de feiten heb weergegeven. De Commissie gaat er terecht van uit, dat ten aanzien van deze visbestanden lid 3 van beide bepalingen — gelet op het duidelijk door de Toetredingsakte nagestreefde doel om rechtszekerheid te verschaffen omtrent de wijze van integratie van de nieuwe Lid-Staten in de regeling van de basisverordening — het criterium bevat op grond waarvan die integratie moet plaatsvinden. Dit moet gebeuren door de visserijactiviteiten te handhaven die voortvloeien uit visserijovereenkomsten tussen de nieuwe Lid-Staten en derde landen.

30. Wat volgt hieruit voor de onderhavige zaken, waarin — behoudens een nader onderzoek in zaak C-71/90 [18] — *die visserijactiviteiten ten tijde van de toetreding niet bestonden?* Deze vraag probeert de Commissie te beantwoorden met haar stelling van de „uitsluiting", die derhalve met een a contrario-redenering uit die bepalingen is afgeleid. Mijn onderzoek van die vraag valt in twee fasen uiteen. In een eerste fase zal ik onderzoeken, of met betrekking tot lid 3 van artikel 167, respectievelijk artikel 354 een dergelijke a contrario-redenering voor die gevallen eigenlijk wel verantwoord is. De tweede fase zal ik gebruiken om de precieze inhoud van deze a contrario-redenering te bepalen.

31. Met de Commissie ben ik van mening, dat voornoemde bepalingen de integratie van de nieuwe Lid-Staten in het quotastelsel, voor zover het op externe visbestanden van toepassing is, niet alleen positief, maar in zekere zin ook negatief afbakenen. Zoals blijkt uit hetgeen ik zojuist heb uiteengezet, moeten zij worden gezien als een antwoord op de vraag die het beginsel van de relatieve stabiliteit deed rijzen. [19] Het gaat namelijk om de omvang van de visserijactiviteiten, waarmee de nieuwe Lid-Staten vanaf het tijdstip van de toetreding aan dit op continuïteit ingestelde stelsel moeten deelnemen. Bovendien moet worden bedacht, dat dit stelsel de verdeling van schaarse visbestanden betreft, en dat derhalve de vraag of het discriminatieverbod (of enig ander algemeen rechtsbeginsel dat dezelfde rang als het verdrag heeft) is geëerbiedigd, bijzonder voor de hand ligt. In dit licht moet het feit worden beoordeeld, dat in de Toetredingsakte, onderdeel van het primaire recht, een qua omvang precies te bepalen deelneming van de nieuwe Lid-Staten in bepaalde visbestanden werd vastgesteld, waarop zij naar aanleiding van de toetreding recht hadden. Zo beschouwd, ligt het voor de hand dat met deze regeling elke discussie over de vraag of op grond van de *algemene beginselen van het Verdrag* (met name artikel 7 en artikel 40, lid 3) de toetreding een groter aandeel had moeten opleveren, diende te worden uitge-

18 — Zie hierna punten 73 en volgende.

19 — Ofschoon zij volgens hun duidelijke formulering ook visbestanden betreffen waarvoor geen vangstbeperkingen gelden.

sloten. Op grond hiervan kom ik tot de slotsom dat de besproken bepalingen niet alleen inhouden, dat de nieuwe Lid-Staten de voortzetting van hun bestaande visserijactiviteiten wordt gewaarborgd, maar ook dat het daarbij moet blijven.

32. Het is minder gemakkelijk, de draagwijdte van deze a contrario-redenering af te bakenen. De door de Commissie verdedigde opvatting gaat volgens mij duidelijk te ver. Haar stelling van de „uitsluiting" komt er namelijk op neer dat het de Raad *verboden is,* op het *afgeleide recht* gebaseerde, hogere quota toe te kennen dan in de Toetredingsakte zijn voorzien (althans tot en met 1991). Die consequentie is niet in overeenstemming met de formulering van de Akte. De verplichting die voor de Gemeenschap in de Akte is vastgelegd, houdt in dat zij de besluiten moet vaststellen, die „noodzakelijk zijn" voor de handhaving van de traditionele visserijactiviteiten van de nieuwe Lid-Staten. Deze formulering past precies in de logica van de basisverordening. Indien de Raad namelijk met betrekking tot een bestand waarvoor kwantitatieve vangstbeperkingen gelden, de aldus noodzakelijke besluiten heeft vastgesteld, is de continuïteit van de betrokken visserijactiviteiten op basis van het beginsel van de relatieve stabiliteit gewaarborgd. Voor zover de Raad aan deze verplichting heeft voldaan, is de integratie van de nieuwe Lid-Staten in de regeling van de basisverordening afgesloten. Een speciale overgangstermijn is daarvoor niet nodig.

33. De a contrario-redenering uit deze rechtsregel is niet, zoals de Commissie meent, dat een handeling van de Raad („het vaststellen van besluiten") waarbij de nieuwe Lid-Staten een groter aandeel krijgen, uitgesloten of verboden is. Zij houdt integendeel alleen in, dat er geen verplichting voor een dergelijke handeling bestaat. Deze zuiver logische gedachte wordt door de context en het doel van de regeling van de Toetredingsakte bevestigd. Blijkens de wijze waarop de nieuwe Lid-Staten in het stelsel van de basisverordening werden geïntegreerd, diende deze procedure, voor wat de externe visbestanden betreft, voornoemd stelsel zo min mogelijk te beïnvloeden. In de context van de regeling wijst niets erop, dat de toepassing van dit stelsel tijdelijk moet worden geschorst, voor zover daaruit (bij uitzondering) een groter aandeel voor de nieuwe Lid-Staten kan voortvloeien. In het bijzonder is niet een overgangsperiode vastgesteld. Het is typerend, dat de Commissie deze uit artikel 4, lid 2, van de basisverordening moet afleiden, hoewel de Toetredingsakte niet naar die bepaling verwijst. [20]

34. In verband met het feit dat de hier besproken bepalingen de rang van primair recht hebben, is het verschil tussen deze beide opvattingen voor de toepassing van het afgeleid recht van doorslaggevende betekenis. Indien een handeling van de gemeenschapsinstellingen volgens het primaire recht verboden is, zijn niet alleen de rechtshandelingen die rechtstreeks met dat verbod in strijd zijn, niet toepasselijk, maar ook de rechtshandelingen welke een machtiging of een verplichting tot die handeling bevatten. Dientengevolge kan — aldus de Commissie — artikel 4, lid 1, van de basisverordening niet worden toegepast, voor zover daaruit (volgens verzoekers) een recht voortvloeit op een bepaald aandeel in bestanden, die door deze staten vóór hun toetre-

20 — Anders ligt het bijvoorbeeld bij de artikelen 60 en 220 van de Toetredingsakte, die namelijk voor het einde van de aldaar genoemde overgangsperiode aanknopen bij de vaststelling van bepalingen van afgeleid recht; zie hiervoor arrest van 13 november 1990 (zaak C-99/89, Yañez Campoy, Jurispr. 1990, blz. I-4097, in het bijzonder r. o. 16).

ding niet werden bevist. Daarentegen laat een bepaling van het primaire recht, volgens welke de gemeenschapsinstellingen in zekere zin niet behoeven te handelen, naar haar aard machtigingen en verplichtingen van het afgeleide recht onverlet. Indien men de hier verdedigde opvatting is toegedaan (in overeenstemming met de in punt 5 van het rapport ter terechtzitting genoemde richtsnoeren, die, wat de onderhavige geschilpunten op het gebied van overeenkomsten tussen de Gemeenschap van de Tien en derde landen betreft, naar het acquis communautaire verwijzen), kunnen verzoekers zich bijgevolg beroepen op artikel 4, lid 1, van de basisverordening en moet worden nagegaan of deze bepaling de geldend gemaakte rechten staaft.

35. De uit de artikelen 167 en 354 van de Toetredingsakte afgeleide a contrario-redenering komt op basis van het vorengaande erop neer, dat de Raad volgens het primaire recht niet verplicht is, een groter dan het in deze bepalingen genoemd aandeel in de externe visbestanden van de Gemeenschap toe te kennen.

36. Aangaande de beperking in de tijd van de werkingssfeer is in de Toetredingsakte geheel terecht geen overgangsperiode vastgesteld. Deze beperkingen vloeien namelijk weer voort uit de juridische samenhang waarin beide genoemde bepalingen voorkomen. Dienaangaande zijn twee bijzonderheden van belang, namelijk enerzijds, dat de regeling betrekking heeft op de omstandigheid van de toetreding, anderzijds, dat zij, althans voor zover hier van belang, bedoeld is als antwoord op de vragen [21] die het beginsel van de relatieve stabiliteit in het geval van externe visbestanden doet rijzen. Hieruit volgt, dat deze regel alleen de *uitgangssituatie* betreft waarin de nieuwe Lid-Staten in het kader van het stelsel van de basisverordening, zoals het ten tijde van de Toetredingsakte bestond, werden geplaatst. Deze uitgangssituatie kunnen zij bijgevolg niet betwisten. Zij kunnen echter wel latere *wijzigingen als zodanig betwisten* en door het Hof op hun verenigbaarheid met het primaire recht laten toetsen, in het bijzonder vanuit het oogpunt van de gelijke behandeling op grond van de artikelen 7 en 40, lid 3, EEG-Verdrag. Omgekeerd wordt hun niet belet, dat zij zich op voornoemde beginselen beroepen om op grond van omstandigheden die zich *na de toetreding* hebben voorgedaan, *te vragen om veranderingen* die rekening houden met de gewijzigde situatie. In de praktijk betekent dit, dat de nieuwe Lid-Staten zowel bij een verhoging als bij een verlaging van het aantal visbestanden van de Gemeenschap volgens dezelfde criteria moeten worden behandeld als de andere Lid-Staten. Ik kom hierop nog terug. Veranderingen die zich na de toetreding hebben voorgedaan, kunnen voorts in het kader van artikel 4, lid 2, van de basisverordening van belang worden, waarbij wel rekening moet worden gehouden met de ruime beoordelingsvrijheid waarover de Raad bij de toepassing van artikel 43 EEG-Verdrag beschikt.

37. Met het oog op de onderhavige zaken moet als *conclusie* worden aangehouden, dat de Toetredingsakte als zodanig de door verzoekers verlangde toekenning van quota niet vereist, noch voor het afgeleide recht uitsluit.

38. II. Vervolgens moet worden onderzocht, of de Raad met de door hem gekozen verdeling van de quota inbreuk heeft gemaakt op artikel 4, lid 1, van de basisverordening,

21 — Zie voetnoot 19.

eventueel junctis bepalingen van de Toetredingsakte. [22]

39. 1. Om te beginnen moeten enkele aanvullende opmerkingen betreffende het vereiste van de relatieve stabiliteit worden gemaakt. Deze hebben betrekking op het referentiepunt voor de door het Hof geformuleerde regel van de vaste percentages, de invloed ervan op de discretionaire bevoegdheid van de Raad en — in verband daarmee — de voorwaarden waaronder die regel niet behoeft te worden toegepast.

40. a) Blijkens artikel 4, lid 1, van de basisverordening moet de verdeling van het beschikbare gedeelte een relatieve stabiliteit waarborgen:

— voor elke Lid-Staat,

— met betrekking tot elk van de betrokken bestanden.

Hieruit blijkt, dat het referentiepunt voor de door het Hof geformuleerde regel het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte van een nauwkeurig gedefinieerd „bestand" is. Dit begrip verwijst weliswaar naar *geografische grenzen*, namelijk die welke de visserijzone afbakenen waarvoor de vangstbeperking geldt [23], maar *niet* naar bepaalde *hoeveelheden*, daar op grond van de basisverordening de „instandhoudingsmaatregelen" qua doelstelling niet alleen bepaalde hoeveelheden vissen in een bepaald gebied betreffen, maar alle vissen — zij het alleen voor zover zij tot dezelfde soort of groep soorten behoren — daar instandhoudingsmaatregelen voor elke soort of groep soorten worden genomen (artikel 2, lid 1, juncto lid 2, van de basisverordening). Indien de hoeveelheden van een bestand naar gelang van het betrokken tijdstip groter of kleiner kunnen zijn, geldt, gelet op de logica van de vangstbeperking, hetzelfde voor het totaal van de vangsten, doch ook voor het gedeelte dat voor de Gemeenschap beschikbaar is. Dit laatste gedeelte kan bovendien worden verhoogd of verlaagd, doordat aan de visserijbelangen van derde landen in het kader van de geldende overeenkomsten een groter of geringer belang wordt toegemeten. Dit gaat op voor de wateren van de Gemeenschap, maar ook, wat in casu ter zake dienend is, voor wateren van derde landen — al naar gelang van de inhoud van de betrokken visserijovereenkomst.

41. Daar de gemeenschapswetgever bekend was met beide genoemde mechanismen, die van invloed zijn op het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte van een bepaald bestand, moet worden aangenomen, dat het vereiste van de relatieve stabiliteit en de daaruit door de rechtspraak afgeleide regel van vaste percentages betrekking hebben op elk beschikbaar gedeelte, ongeacht de omvang ervan, van een nauwkeurig omschreven bestand.

42. Omgekeerd volgt hieruit, dat de verdeling van een beschikbaar gedeelte van een bestand waartoe de Gemeenschap tot dan geen toegang had, is aan te merken als een eerste verdeling waarvoor eerst een verdeelsleutel moet worden vastgesteld.

43. Als een eerste verdeling in deze zin is het echter niet aan te merken, wanneer de totale

22 — Zaak C-71/90.

23 — Zie artikel 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2057/82 (PB 1982, L 220, blz. 1).

vangsten voor de eerste maal in het kader van visserijovereenkomsten met derde landen worden vastgesteld, nadat zij tevoren gedurende een bepaalde periode autonoom waren vastgesteld. Uit beide alinea's van artikel 3, juncto artikel 4, lid 1, van de basisverordening volgt, dat met betrekking tot de verdeling van de quota voor beide gevallen dezelfde regels gelden. Wanneer dus met betrekking tot de wateren van Groenland (gevoegde zaken C-63/90 en C-67/90), dat tot 1 februari 1985 deel uitmaakte van de Gemeenschap, de totaal toegestane vangsten (alsmede het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte) autonoom werden vastgesteld, en hetzelfde gebeurde met het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte in de (destijds internationale) witte zone (zaak C-73/90), terwijl naderhand het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte in deze wateren in het kader van visserijovereenkomsten werd vastgesteld, brengt dat geen wijziging in de hiervoor ontwikkelde beginselen.

44. b) Om te kunnen vaststellen of de aldus uitgewerkte regel, volgens welke de eenmaal gekozen percentages ongewijzigd blijven, de Raad bij uitzondering een zekere marge laat waarbinnen aan het verlangen van verzoekers gevolg kan of moet worden gegeven, moet deze in haar eigen context worden bezien.

45. aa) Ter zake is van belang, dat artikel 4, lid 1, van de basisverordening bij nadere beschouwing (voor de periode voorafgaand aan de aanpassingen ingevolge lid 2) — afgezien van het twijfelgeval van de toetreding — *drie verschillende gevallen* regelt.

46. Het *eerste geval* betreft de eerste verdeling van alle op het betrokken tijdstip aan de Gemeenschap ter beschikking staande visbestanden waarvoor vangstbeperkingen en quota gelden. Het gaat hier om de *vaststelling van het uitgangspunt* van het visserijbeleid voor zover hieraan met voornoemde middelen uitvoering wordt gegeven. Dit is gebeurd met de historische verdeling die in verordening nr. 172/83 en de reeds genoemde aanvullende verordeningen [24] is neergelegd. Voor deze eerste verdeling vermelden de overwegingen van de basisverordening geen ander doel dan voor de latere verdelingen. In feite bestaat er een gemeenschappelijke noemer, namelijk het doel, de traditionele visserijactiviteiten te beschermen en derhalve de belangen van de plaatselijke bevolking die in de afzonderlijke Lid-Staten afhankelijk is van de visserij en aanverwante industrieën [25], te behartigen. Anders dan bij latere verdelingen moest hier echter de speciale moeilijkheid worden overwonnen, dat een groot aantal derde landen hun visserijzones tot 200 zeemijlen hadden uitgebreid en de vissersvloten van de Lid-Staten daardoor een reeks vangstmogelijkheden hadden verloren. [26] Bij die verdeling moest bijgevolg een *nieuw globaal evenwicht* tot stand worden gebracht, dat het oorspronkelijke evenwicht tussen de visserijactiviteiten zo dicht mogelijk benaderde.

47. Daar de door de Raad te regelen situatie vanuit het oogpunt van economisch beleid ingewikkeld was, had hij vanzelfsprekend een ruime beoordelingsvrijheid.

24 — Zie voetnoot 3.

25 — Zie de vierde overweging van verordening (EEG) nr. 172/83.

26 — Zie vorige voetnoot; arrest van 14 december 1989 (zaak C-3/87, The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Agegate, Jurispr. 1989, blz. 4459, r. o. 24; alsmede arrest van dezelfde dag in zaak C-216/87 (Jurispr. 1989, blz. 4509, r. o. 23).

48. Het *tweede geval* zijn de latere verdelingen, waarbij de traditionele visserijactiviteiten *in het kader van dit nieuwe evenwicht* vanzelfsprekend moeten worden gewaarborgd. Hier geldt de regel van vaste percentages, want hij zorgt ervoor dat de *verhoudingen* tussen de visserijactiviteiten van de Lid-Staten ongewijzigd blijven, en staat derhalve letterlijk garant voor de „relatieve" stabiliteit.

49. Zoals wij hiervoor hebben gezien, heeft de Toetredingsakte de nieuwe Lid-Staten zo in dit stelsel geïntegreerd, dat een wijziging van de verhoudingen, zoals die bij de historische verdeling over de oorspronkelijke Lid-Staten was vastgesteld, werd voorkomen. In plaats daarvan heeft de Akte de door de nieuwe Lid-Staten „ingebrachte" visserijactiviteiten bij de oorspronkelijke verdeling „opgeteld", zonder een nieuwe verdeling overeenkomstig het eerste geval noodzakelijk te maken.

50. Het *derde geval* betreft de verdelingen met betrekking tot bestanden die de Gemeenschap ná de historische verdeling heeft gekregen. Het doel van de stabiliteit staat niet toe dat telkens aan het algehele globale evenwicht en derhalve aan de traditionele verdeelsleutel wordt getornd. De Raad heeft daarom in dit geval de taak, het bestaande evenwicht tot dit nieuwe bestand uit te breiden door daarvoor een verdeelsleutel vast te stellen (waarvoor vervolgens de regel van vaste percentages geldt). Daarvoor bestaat geen nauwkeurig vastgelegde formule. De Raad moet hier van geval tot geval zijn discretionaire bevoegdheid met inachtneming van de in de overwegingen van de basisverordening geformuleerde doelstellingen uitoefenen.

51. bb) Op het eerste gezicht lijkt uit dit overzicht naar voren te komen, dat de Raad alleen in het eerste en het derde geval een discretionaire bevoegdheid heeft, zodat hij bij alle verdelingen na de historische verdeling, die geen nieuwe bestanden betreffen, steeds aan de eens gekozen verdeelsleutel gebonden is. Hoe deze vraag in het algemeen moet worden beoordeeld, behoeft hier niet te worden beantwoord. In verband met de onderhavige gedingen moet in elk geval worden opgemerkt, dat deze schetsmatige oplossing voorbij zou gaan aan het verband met het eerste en het derde geval waarop het tweede geval aansluit.

52. *1.* Wat het *verband met het eerste geval* aangaat, is het weliswaar in overeenstemming met het doel van de regeling om de visserijactiviteiten van de Lid-Staten in het kader van het bij de eerste verdeling bereikte (en door de Toetredingsakte eventueel aangevulde) evenwicht bij de latere verdelingen in elk geval zo lang te handhaven tot de aanpassingen ingevolge artikel 4, lid 2, van de basisverordening zijn voltooid. De keerzijde van deze logica is echter, dat wanneer de omstandigheden waarop dit oorspronkelijk tot stand gebrachte evenwicht berust, zich naderhand fundamenteel wijzigen, al naar het geval wijzigingen in de verdeelsleutel nodig kunnen zijn om dit evenwicht, althans grotendeels, te herstellen. Het lijkt me dat juist deze conclusie de basis is voor de verklaring in de notulen ad artikel 4 van de basisverordening [27], volgens welke de Raad bij het onderzoek van de relatieve stabiliteit van de aan de Lid-Staten toe te kennen quota de verschillende omstandigheden in aanmerking neemt, die een wezenlijke invloed kunnen hebben op de algemene situatie op grond

27 — Zie punt 2 van het rapport ter terechtzitting.

waarvan de Raad tot de aanvankelijke verdeling heeft besloten.

53. Geheel terecht werd in de behandeling voor het Hof in dit verband herhaaldelijk het voorbeeld aangevoerd van een milieuramp, die een bestand waarvoor een quotaverdeling geldt, vernietigt. Eventueel kunnen hierdoor zelfs situaties ontstaan die lijken op die bij de eerste verdeling, want ook toen moest een nieuw evenwicht worden gevonden in het kader van *duurzaam verminderde vangstmogelijkheden*.

54. Dergelijke gebeurtenissen moeten voor de Raad dan aanleiding zijn om te onderzoeken, in hoeverre zij het oorspronkelijk vastgestelde evenwicht aantasten en bijgevolg maatregelen geoorloofd of zelfs geboden zijn om een nieuw evenwicht te bereiken dat het oude zo dicht mogelijk benadert.

55. Het is stellig mogelijk dat de Raad met een dergelijke situatie wordt geconfronteerd, maar dat zou, zoals uit het hiervoor gestelde blijkt, in het algemeen tot de gevallen van *verminderde vangstmogelijkheden* beperkt moeten zijn. Een uitbreiding van de vangstmogelijkheden, die de Raad in de situatie plaatst waarin hij bij de eerste verdeling verkeerde, lijkt mij in de praktijk nauwelijks voor te stellen.

56. In de onderhavige zaken is in elk geval geen sprake van dergelijke omstandigheden. Op grond van de bekende feiten kunnen integendeel twee gevallen worden onderscheiden, die geen van beide aan de voorwaarden voor een dergelijke bijzondere situatie voldoen.

57. Om te beginnen moet in overeenstemming met mijn opmerkingen over het referentiepunt voor de regel van vaste percentages [28] worden vastgesteld, dat een *simpele verhoging van het* voor de Gemeenschap *beschikbare gedeelte* van een gegeven bestand, zoals deze zich *te allen tijde van jaar tot jaar* kan voordoen, de Raad, anders dan de Portugese regering meent (zaak C-63/90), niet verplicht, zijn discretionaire bevoegdheid te gebruiken om de kwestie van een nieuwe verdeling te onderzoeken. Deze ontwikkeling ontbeert namelijk het karakter van *duurzaamheid* (zie artikel 1 van de basisverordening), dat een nieuwe *fundamentele* beslissing over de verdeelsleutel rechtvaardigt. Zoals de Raad terecht heeft betoogd, moet een eventueel aandeel van Lid-Staten die tot dan toe niet in de verdeelsleutel waren opgenomen, in geval van een latere afname van de vangstmogelijkheden worden verminderd of verdwijnen. Deze oplossing zou ertoe leiden, dat de rechthebbenden op de volgens de aanvankelijke sleutel verdeelde quota, althans tijdelijk, de vruchten van hun discipline bij de visvangst en de compensatie voor periodes met lagere gemeenschapsquota zouden verliezen, zonder dat dit noodzakelijkerwijs zou stroken met een *duurzaam* („stabiel") voordeel voor de Lid-Staten die voor het eerst meedelen, zoals artikel 4, lid 1, van de basisverordening beoogt.

58. Men kan zich evenwel met betrekking tot hetzelfde bestand verhogingen van het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte voorstellen, die niet slechts jaarlijkse schommelingen zijn maar een duurzaam karakter hebben. Dergelijke wijzigingen kunnen optreden als gevolg van een *verandering* in

28 — Zie voetnoten 40 en 41.

de *rechtssituatie*, op grond waarvan *het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte wordt berekend*. Een dergelijke gebeurtenis verplicht de Raad niet, in het kader van zijn discretionaire bevoegdheid na te gaan, of een nieuw evenwicht moet worden vastgesteld. De hier beschreven situatie lijkt geenszins op die welke ten tijde van de historische verdeling bestond. Zij kan hooguit verwantschap vertonen met de situatie die zich bij de (eerste) verdeling voordoet met betrekking tot een bestand dat voor de Gemeenschap voordien niet toegankelijk was (derde geval). Zoals reeds gezegd, vereist het doel van de in casu toepasselijke regeling in laatstgenoemde situatie niet, dat een nieuw evenwicht tot stand wordt gebracht, maar dat het oorspronkelijke evenwicht wordt uitgebreid tot het nieuwe bestand, doordat daarop dezelfde criteria worden toegepast als op de reeds bestaande bestanden.

59. De optiek van een nieuwe definitie van het evenwicht in de visserijactiviteiten van de Lid-Staten — dat wil zeggen de optiek die voortvloeit uit de omstandigheid dat artikel 4, lid 1, de grondslag voor de historische verdeling is — rechtvaardigt derhalve in dit geval geen uitzondering op de regel van vaste percentages.

60. 2. Uit hetgeen hiervoor is verklaard, blijkt evenwel dat een dergelijke uitzondering in aanmerking komt wanneer zich een geval voordoet dat lijkt op de eerste verdeling van een voor de Gemeenschap nieuw bestand (derde geval). Zoals gezegd, moet de Raad bij een eerste verdeling van dat „nieuwe" bestand gebruik maken van zijn discretionaire bevoegdheid om te onderzoeken, welke Lid-Staten aan het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte deelnemen en in welke mate, waarbij voor de gekozen verdeelsleutel dan weer de regel van vaste percentages geldt.

61. Deze conclusies die op basis van de *samenhang met het derde geval zijn bereikt*, kunnen de Raad echter in geval van een bestand waarvoor de traditionele verdeling al geldt, alleen dan verplichten, de vaststelling van een nieuwe verdeelsleutel in overweging te nemen, wanneer aan twee voorwaarden is voldaan. Van deze voorwaarden hangt het af, of deze situatie met die van het derde geval kan worden vergeleken. Ten eerste mogen de betrokken hoeveelheden *niet volstrekt onbelangrijk* zijn, vergeleken met de in het kader van de visserijovereenkomst traditioneel toegekende hoeveelheden. Zo niet, dan kan de Raad meer gewicht toekennen aan een efficiënt beheer (zie derde overweging van verordening nr. 172/83) en ervan afzien om een nieuwe verdeling zelfs maar in overweging te nemen. Ten tweede moet voor de rechtsgrondslag waarop de verhoging van het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte berust, ervan worden uitgegaan, dat het om een *duurzame* wijziging gaat. Indien aan deze voorwaarden is voldaan, toetst het Hof van geval tot geval, of de Raad ten aanzien van de kwestie van de handhaving of wijziging van de verdeelsleutel en eventueel van de keuze van de begunstigde Lid-Staten en de percentages zijn discretionaire bevoegdheid op de juiste wijze heeft uitgeoefend.

62. 2. Op deze basis moeten de bijzonderheden van elk van de onderhavige zaken worden behandeld, waarbij ik duidelijkheidshalve de zaken in numerieke volgorde zal behandelen. De argumenten betreffende het niet volledig gebruiken van nationale quota zal ik in een apart punt tezamen behandelen (onder punt 3).

a) *De gevoegde zaken C-63/90 en C-67/90*

63. Hierbij teken ik aan, dat in het kader van de visserijovereenkomst tussen de Gemeenschap en Groenland [29] met betrekking tot de visserijactiviteiten van vaartuigen die de vlag van een Lid-Staat van de Gemeenschap voeren, in de wateren van Groenland, toepassingsprotocollen worden gesloten (artikel 2, lid 1). Het eerste protocol [30] gold van 1 februari 1985 tot en met 31 december 1989, terwijl het tweede protocol [31] de periode van 1 januari 1990 tot en met 31 december 1994 bestrijkt (zie in beide gevallen artikel 1, lid 1). De aan de Gemeenschap voor kabeljauw toegekende hoeveelheden bedragen in het tweede protocol 16 000 ton (westelijke bestanden — NAFO 0/1) respectievelijk 15 000 ton (oostelijke bestanden — ICES XIV/V) en zijn derhalve 4 000 ton respectievelijk 2 500 ton hoger dan die van het eerste protocol. Bij de bestreden verordening nr. 4054/89 werd voor 1990 — het eerste jaar van toepassing van het tweede protocol — voornoemde totale hoeveelheid van het „vangstquotum" van de Gemeenschap overeenkomstig de traditionele verdeelsleutel verdeeld, dat wil zeggen tussen het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Verzoekers zien daarin een inbreuk op het beginsel van de relatieve stabiliteit en staan op het standpunt, dat naar aanleiding van de verhoging van het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte in het kader van het tweede protocol hun ook vangstquota hadden moeten worden toegekend.

64. Voor de beoordeling van dit argument volgt uit de zoëven geformuleerde beginselen, dat de handhaving van de oorspronkelijke verdeelsleutel in ieder geval niet kan worden gekritiseerd, wanneer het niet om een geval gaat, dat analoog is aan het geval waarin een „nieuw" bestand voor de eerste keer wordt verdeeld.

65. Dat is hier niet het geval, daar volgens de toepasselijke rechtsbeginselen ten aanzien van de verhoging op grond van het tweede protocol de vereiste duurzaamheid niet is gewaarborgd.

66. De visserijovereenkomst bevat namelijk een aantal mechanismen waardoor de uiteindelijk aan de Gemeenschap toegekende hoeveelheid (van de een of andere soort) hoger dan de in het protocol vastgestelde hoeveelheid kan uitvallen, doch zeker ook lager. Een dergelijke *verlaging* is mogelijk op grond van artikel 7. Volgens dat artikel worden de met de Gemeenschap overeengekomen quota zonder aanpassing van de in het protocol voorziene financiële compensatie verlaagd, voor zover voor een specifiek visseizoen de biologische omstandigheden nopen tot het vaststellen van een totale vangsthoeveelheid voor een bepaald visbestand, waardoor het Groenland niet mogelijk is de uit artikel 2 voortvloeiende verplichting na te leven en tegelijkertijd zijn visserijactiviteiten te handhaven op een niveau dat overeenkomt met de minimumhoeveelheden die zijn vastgesteld in de in artikel 2, lid 1, bedoelde protocollen. Een *verhoging* kan voortvloeien uit artikel 8. Ingevolge lid 1 van die bepaling verlenen de voor Groenland verantwoordelijke autoriteiten de Gemeenschap bijzondere voorrang voor wat betreft de toegang tot de aanvullende vangstmogelijkheden die uitgaan boven de vangstcapaciteiten van de Groenlandse vloot en de jaarlijks voor de Gemeen-

29 — Verordening (EEG) nr. 223/85 (PB 1985, L 29, blz. 8).

30 — Verordening (EEG) nr. 224/85 (PB 1985, L 29, blz. 13).

31 — Besluit 89/650/EEG van de Raad (PB 1989, L 389, blz. 80).

schap overeengekomen quota uit hoofde van het in artikel 2, lid 1, bedoelde protocol. Overeenkomstig lid 2 bieden de voor Groenland verantwoordelijke autoriteiten bij de toewijzing van de in lid 1 bedoelde aanvullende vangstmogelijkheden de Gemeenschap tegen passende betaling hoeveelheden aan die overeenkomen met ten minste 20 % van een verhoging boven de 75 000 ton van de TAC voor kabeljauw uit het westelijk bestand van Groenland.

67. Volgens onbetwiste cijfers van de Raad (bijlage bij het verweerschrift in beide zaken) leverde dit mechanisme, na een volledige *opschorting* van de quota voor kabeljauw in de westelijke bestanden in 1986 en 1987, in 1988 een *vermindering* met 5 000 ton tot 7 000 ton op [32], in 1989 een verhoging met 4 000 ton tot 16 000 ton. [33] Drie achtereenvolgende jaren bleef derhalve de in feite toegewezen hoeveelheid achter bij de in het eerste protocol vermelde hoeveelheid. Dit bewijst zeer duidelijk, dat de prognoses waarop de vastgestelde cijfers berusten, te optimistisch kunnen blijken te zijn, net zoals de in deze cijfers uitgedrukte verwachtingen in bepaalde jaren kunnen worden overtroffen. Derhalve kan niet worden vastgesteld, dat het verschil tussen beide protocollen een juridisch gegarandeerde duurzame verandering is, te meer daar niet kan worden uitgesloten, dat het derde protocol (voor de periode vanaf 1 januari 1995) overeenkomstig de ontwikkeling van de bestanden lagere vangstquota dan het tweede vaststelt.

32 — Vgl. verordening (EEG) nr. 3982/87 (PB 1987, L 375, blz. 53) en verordening (EEG) nr. 2963/88 (PB 1988, L 269, blz. 3).

33 — Vgl. verordening (EEG) nr. 1578/89 (PB 1989, L 156, blz. 3).

68. De Spaanse regering heeft dienaangaande nog aangevoerd, dat de verhoging van de financiële compensatie en de openstelling van de gemeenschappelijke markt doorslaggevend waren voor de verhoging van de kabeljauwquota in het kader van het tweede protocol. Wat de betekenis van deze argumenten kan zijn voor de duurzaamheid van de wijziging die zich heeft voorgedaan, is mij echter niet duidelijk. In elk geval is de wijze waarop de Raad volgens Spanje zou zijn opgetreden, die door de Raad overigens wordt betwist, in strijd met artikel 2, lid 2, van de visserijovereenkomst. Dienaangaande is er evenwel geen enkel feitelijk aanknopingspunt dat het vermoeden van een juiste toepassing van de overeenkomst zou kunnen ontkrachten.

69. Ten slotte heeft de Spaanse regering betoogd, dat de Gemeenschap in 1986, 1987 en 1988 verscheidene aanbiedingen van quota voor een aantal soorten (behalve kabeljauw) heeft afgewezen, die Denemarken namens Groenland heeft gedaan. De Gemeenschap heeft deze aanbiedingen niet aanvaard bij gebrek aan belangstelling van de Lid-Staten die bij de verdeling in aanmerking waren genomen, hoewel Spanje zelf belangstelling voor deze quota heeft getoond. Daarentegen heeft de Gemeenschap in 1989 aanvullende quota voor kabeljauw en lodde aanvaard. Vastgesteld moet dus worden, dat de afwijzing of aanvaarding van de aanbiedingen uitsluitend afhankelijk is gemaakt van de belangstelling van de Lid-Staten die recht op quota hebben.

70. Ter zake wil ik ten eerste opmerken, dat de onderhavige quotaverdeling alleen betrekking heeft op de in het kader van het tweede protocol aan de Gemeenschap werkelijk toegewezen hoeveelheden en niet op enige hoeveelheden die de Gemeenschap in het verleden als extra quota heeft kunnen aanvaarden.

Ten tweede zijn er geen aanwijzingen dat er omstandigheden waren, op grond waarvan de afwijzing van de eerdere aanbiedingen als een misbruik van bevoegdheid is aan te merken.

71. Bijgevolg lijkt er niets te zijn wat ervoor kan pleiten dat de toepassing van het beginsel van vaste percentages onjuist is.

72. b) Bij zaak C-70/90 behoeven wij niet lang stil te staan. Hier is zelfs niet sprake van een verhoging van de in 1990 aan de Gemeenschap toegewezen vangstquota (niet ten opzichte van 1982 noch ten opzichte van 1989) [34], behalve een onbeduidende verhoging bij de „andere soorten", die echter, voor zover wij weten, niet op een wijziging van de toepasselijke rechtsgrondslagen berust. Bijgevolg is er geen aanknopingspunt om te stellen dat zich hier een gebeurtenis heeft voorgedaan waardoor een toepassing van het beginsel van vaste percentages kan worden betwist.

73. c) *Zaak C-71/90* is de enige waarbij de rechtspositie van verzoeker (Spanje) aan de Toetredingsakte moet worden getoetst.

74. aa) Dienaangaande blijkt uit het dossier, dat met betrekking tot enkele bestanden waarop de bestreden verordening betrekking heeft, een visserijovereenkomst tussen Spanje en Noorwegen bestond, waarvan de geldigheidsduur op 31 december 1986 is verstreken.

75. Volgens deze overeenkomst mochten de Spaanse vissersvaartuigen de visserij beoefenen in de wateren die behoren tot de exclusieve economische zone van Noorwegen boven 62° noorderbreedte buiten de 12-mijlszone. Dienaangaande moest de Noorse regering een redelijk aandeel vaststellen van dat deel van de totale vangsten die boven de Noorse vangstcapaciteit uitgingen.

76. Vaststaat dat Spanje in het kader van deze overeenkomst sinds begin 1982 geen hoeveelheden meer werden aangeboden, daar Noorwegen hiertoe slechts bereid was, indien Spanje zijn visserijactiviteiten in het gebied van Spitsbergen zou beperken. Deze voorwaarde berustte, aldus verzoeker, op een uitlegging van het Verdrag van Parijs [35], die Spanje niet deelt.

77. Volgens verzoeker had de Raad — daar de Gemeenschap de beperkingen met betrekking tot het gebied van Spitsbergen aanvaardt — Spanje krachtens het beginsel van de relatieve stabiliteit quota voor kabeljauw, schelvis, koolvis en roodbaars moeten toewijzen overeenkomstig zijn traditionele visserijactiviteiten. Het quotum van 190 ton roodbaars — een vissoort van gering economisch belang — waartoe de bestreden verordening het aandeel van Spanje beperkt en dat Noorwegen overigens slechts buiten de overeenkomst met de Gemeenschap om heeft toegewezen, zou niet aan deze eisen voldoen. De genoemde hoeveelheid zou verder zo onbeduidend zijn, dat de visvangst daarop „technisch onmogelijk" is.

78. Om te beginnen moet ter zake worden opgemerkt dat vaststaat, dat de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap er niet toe

34 — De — onbetwiste — cijfers betreffende de jaren tot en met 1989 zijn te vinden in de bijlage bij het verweerschrift. In 1982 had de Gemeenschap nog geen vangstquota voor makreel.

35 — Verdrag inzake Spitsbergen, ondertekend op 9 februari 1920, *LNTS*, deel 2, blz. 7.

heeft geleid dat de Gemeenschap in het kader van deze visserijovereenkomst met Noorwegen [36] — gelet op het verstrijken van de geldigheidsduur van de overeenkomst met Spanje — hogere vangstquota werden toegewezen dan zij toch al had gekregen. Bijgevolg is daarin geen schending van het beginsel van de relatieve stabiliteit, zoals neergelegd in artikel 167, lid 3, van de Toetredingsakte, te zien.

79. Een geheel andere vraag is het, of volgens deze bepaling de Gemeenschap verplicht was, in verband met de door Spanje ondertekende overeenkomst te proberen een toewijzing van grotere hoeveelheden te realiseren, eventueel door middel van een aanvulling van haar eigen visserijovereenkomst met Noorwegen. Dit kan echter enkel het geval zijn, indien eerstgenoemde overeenkomst op het tijdstip van de toetreding visserijactiviteiten opleverde. Zelfs indien ter wille van deze voorwaarde de zaak moet worden bezien, alsof het verschil met betrekking tot de visserijactiviteiten in het gebied van Spitsbergen niet had bestaan, is het toch absoluut niet zeker of en in hoeverre deze visserijovereenkomst vangstmogelijkheden opleverde. Met name kan niet worden vastgesteld, dat deze mogelijkheden wanneer zij worden geëxtrapoleerd voor 1990, tot een toekenning van grotere hoeveelheden of andere, bijkomende soorten zouden hebben geleid dan in de bestreden verordening waren voorzien. Volgens de algemene regels inzake de bewijslast valt deze onzekerheid ten nadele van verzoeker uit. Ter zake moet worden opgemerkt, dat, zoals Spanje zelf aanvoert, Noorwegen in het kader van deze overeenkomst reeds in 1981 — het eerste jaar van de geldigheidsduur ervan — behalve voor roodbaars (en een andere soort ten aanzien waarvan Spanje geen aanspraken heeft) geen enkel aandeel in de visbestanden heeft toegewezen. Met betrekking tot alle soorten waarop volgens Spanje zijn recht op toewijzing van quota betrekking heeft, geven de hoeveelheden die Noorwegen tussen 1978 en 1980 op grond van een overeenkomst uit 1977 heeft toegewezen, een aanzienlijke daling te zien. Deze overeenkomst had bovendien de toewijzing van quota aan Spanje nog niet beperkt tot een aandeel in de hoeveelheden die boven de Noorse vangstcapaciteit uitgingen. Vanuit het oogpunt van de visserijactiviteiten van Spanje vóór de toetreding kan derhalve niet worden gesteld dat inbreuk is gemaakt op artikel 167, lid 3, van de Toetredingsakte of op artikel 4, lid 1, van de basisverordening, voor zover dit artikel in samenhang met laatstgenoemde bepaling moest worden toegepast.

80. bb) Met betrekking tot de toepassing van artikel 4, lid 1, van de basisverordening als zodanig betoogt Spanje, dat de visserijovereenkomst met Noorwegen is gerevalueerd en gestabiliseerd, daar de Spaanse vloot in het gebied van Spitsbergen beperkingen zijn opgelegd en daar de handelsbetrekkingen tussen de Gemeenschap en Noorwegen door het sluiten van overeenkomsten op het gebied van landbouw en visserij [37] zijn aangepast. Een van deze overeenkomsten bepaalt inderdaad (briefwisseling nr. 3), dat met ingang van 1 maart 1986 de in 1973 overeengekomen bepalingen inzake tariefconcessies voor bepaalde visserijprodukten ook voor de uitgebreide Gemeenschap zullen gelden. Voorts verleent de Gemeenschap het Koninkrijk Noorwegen een preferentiële behandeling in de vorm van een volledige of gedeeltelijke verlaging van de rechten voor bepaalde visserijprodukten, van oorsprong uit Noorwegen, die in de Gemeenschap worden ingevoerd (briefwisse-

36 — Verordening (EEG) nr. 2214/80 (PB 1980, L 226, blz. 47).

37 — Besluit 86/157/EEG van de Raad van 15 september 1986 (PB 1986, L 328, blz. 76).

ling nr. 2). In verband met de uitbreiding van de Gemeenschap worden van de kant van de Gemeenschap ook nog enkele andere concessies verleend, die betrekking hebben op de invoer in de visserijsector (zie punt II van briefwisseling nr. 1). De Raad schijnt niet te willen betwisten, dat er een samenhang bestaat tussen deze wijziging van de invoerregeling van de Gemeenschap en de ontwikkeling van de vangstquota, die de Gemeenschap (sinds 1986) werden toegewezen. Hij is echter van mening, dat de verhogingen van deze hoeveelheden volgens het beginsel van de relatieve stabiliteit in het voordeel moeten uitvallen van de Lid-Staten die aan de vroegere verdelingen hebben deelgenomen. De aanpassing van de overeenkomsten tussen de Gemeenschap en de EVA-landen is een automatisch gevolg van de uitbreiding van de Gemeenschap.

81. In deze samenhang kan ik geen onjuist gebruik van bevoegdheid door de Raad zien. Er bestaat geen enkele aanwijzing voor, dat met betrekking tot de rechtsgrondslag van de toewijzingen van vangstquota aan de Gemeenschap een duurzame wijziging is opgetreden. Met name werden in de genoemde briefwisselingen geen toewijzingen overeengekomen die hoger zijn dan die welke uit de visserijovereenkomst [38] voortvloeien. Voorts lijkt evenmin de toepassing van de visserijovereenkomst zelf duurzaam te zijn gewijzigd.

82. Blijkens de door de Raad overgelegde tabellen vielen voor veel soorten (kabeljauw, schelvis en makreel) de vangsthoeveelheden in 1986 hoger uit dan in het voorgaande jaar, bleven deze hoeveelheden in 1987 gedeeltelijk gelijk en werden zij gedeeltelijk verder verhoogd, maar de cijfers in de bestreden verordening zijn weer duidelijk lager dan die van 1986 (behalve voor makreel waarvan evenwel het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte pas in 1989 werd verlaagd).

83. Bijgevolg is uit zaak C-71/90 evenmin op te maken, dat de Raad van zijn bevoegdheid een onjuist gebruik heeft gemaakt.

84. d) Tot slot *zaak C-73/90*

85. aa) Met betrekking tot de hoeveelheden die in het kader van *verordening (EEG) nr. 4051/89* werden verdeeld, moeten twee aspecten worden onderscheiden.

86. Het eerste betreft de verdeling van de hoeveelheden die op traditionele wijze in het kader van de visserijovereenkomst met Zweden van 1979 [39] werden toegewezen. Het gaat om 2 500 ton kabeljauw, 1 500 ton haring en 40 ton zalm. Spanje betwist niet, dat deze hoeveelheden als zodanig op traditionele wijze werden verdeeld.

87. Het tweede aspect is de verdeling van de hoeveelheden die Zweden in de voormalige internationale witte zone aan de Gemeenschap toekent. Deze quota werden voor de eerste keer in 1989 in het kader van de overeenkomst met Zweden toegewezen. [40] De daaruit voortvloeiende verhoging van de vangstquota van de Gemeenschap (voor 1990: 5 000 ton kabeljauw en 150 ton zalm) had volgens Spanje tot een gewijzigde verde-

38 — Verordening (EEG) nr. 2214/80 (PB 1980, L 226, blz. 47).

39 — Verordening (EEG) nr. 2209/80 (PB 1980, L 226, blz. 1).

40 — Zie verordening (EEG) nr. 297/89 (PB 1989, L 33, blz. 42).

ling moeten leiden, die met de nieuwe Lid-Staten rekening houdt.

88. Toen de betrokken visserijzone nog tot de internationale wateren behoorde, had de Gemeenschap voor de *kabeljauw*bestanden totale vangsten vastgesteld die onbetwist hoger waren dan het beschikbare gedeelte van de vangstmogelijkheden waarvan de verdeling heden in geding is. Dienaangaande werd de verdeelsleutel na de integratie van deze visserijactiviteiten in de regeling van de visserijovereenkomst niet gewijzigd. Gezien de gelijkstelling van het aandeel van de Gemeenschap in de totale vangsten, die autonoom worden vastgesteld, en het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte dat haar in het kader van totale vangsten in de wateren van derde landen wordt toegewezen [41], kunnen de hoeveelheden die met betrekking tot de witte zone over de Lid-Staten moesten worden verdeeld, niet worden beschouwd als een verhoging van de traditioneel volgens de visserijovereenkomst toegekende hoeveelheden, zoals de Raad terecht heeft aangevoerd. Daar ook na de integratie van deze bestanden in de overeenkomst de hoeveelheden voor kabeljauw niet zijn verhoogd (maar integendeel zijn verlaagd [42]), kan op dit punt evenmin worden vastgesteld, dat de Raad zijn bevoegdheid op onjuiste wijze heeft gebruikt.

89. De situatie van de *zalm*bestanden in de witte zone ligt enigszins anders. Voor de visserijactiviteiten van de vissersvaartuigen van de Gemeenschap in deze bestanden golden geen vangstbeperkingen, voordat met betrekking tot deze bestanden een regeling werd getroffen in de overeenkomst van 1977. De verdeling van het hierbij vastgestelde vangstquotum van de Gemeenschap over de Lid-Staten had derhalve in dat kader het karakter van een eerste verdeling. [43] De Raad heeft onweersproken betoogd, dat hierbij de traditionele visserijactiviteiten in acht werden genomen. Noch hieruit noch uit de handhaving van de hiervoor gekozen verdeelsleutel [44] — het vangstquotum van de Gemeenschap in de witte zone is voor zalm van 170 ton in 1989 tot 150 ton in 1990 gedaald — kan worden opgemaakt dat de Raad zijn bevoegdheid op onjuiste wijze heeft gebruikt.

90. bb) Bij de bestreden verordening nr. *4057/89* werd het voor 1989 aan de Gemeenschap toegekende aanvullend vangstquotum voor haring (5 000 ton) over de Lid-Staten verdeeld, en wel met behoud van de traditionele verdeelsleutel. Ik zie daarin geen onjuist gebruik van bevoegdheid. Er zijn onvoldoende aanwijzingen om deze aanvullende hoeveelheid te beschouwen als een uiting van een duurzame wijziging die in de toepasselijke rechtsbeginselen is vastgelegd. Na een vergelijking met verordening nr. 4051/89, waarin het vangstquotum van de Gemeenschap voor haring weer op 1 500 ton wordt gesteld, blijkt het integendeel slechts om een sporadische verhoging van de te verdelen hoeveelheden te gaan, die niet kan afdoen aan het beginsel van vaste percentages.

91. cc) De Spaanse regering heeft ook nog aangevoerd, dat het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte in de wateren van Zweden op grond van de overeenkomst van de Gemeenschap met Zweden van 14 juli 1986 [45] werd verhoogd. In de brieven waarbij

41 — Zie punt 43.

42 — 1989: 6 000 ton, zie voetnoot 2 van verordening (EEG) nr. 297/89;
1990: 5 000 ton, zie voetnoot 2 van verordening (EEG) nr. 4051/89.

43 — Zie hiervoor punt 50.

44 — Denemarken: 90 %; Duitsland: 10 %; zie voetnoten 3, 6 en 7 van respectievelijk verordeningen (EEG) nrs. 297/89 en 4057/89.

45 — Besluit 86/558 van de Raad van 15 september 1986 (PB 1986, L 328, blz. 89).

deze overeenkomst werd gesloten, staat inderdaad eensluidend te lezen, dat de Zweedse autoriteiten vaartuigen die de vlag van een Lid-Staat van de Gemeenschap voeren, in staat stellen naast de hoeveelheden die jaarlijks worden overeengekomen in het kader van de visserijovereenkomst tussen het Koninkrijk Zweden en de Gemeenschap, de volgende hoeveelheden te vangen:

— Oostzee-kabeljauw: 2 500 ton

— Oostzee-haring: 1 500 ton.

92. Ter zake kan ik volstaan met de opmerking, dat de bestreden verordeningen niet betrekking hebben op deze aanvullende hoeveelheden. Deze werden integendeel bij verordening nr. 1655/90 [46] verdeeld, waartegen het beroep in zaak C-73/90 niet is gericht.

93. *3.* In het kader van het onderzoek van artikel 4, lid 1, van de basisverordening moet ten slotte nog worden ingegaan op het argument van Spanje (in de zaken C-67/90, C-70/90 en C-71/90), dat de Lid-Staten die quota voor de desbetreffende bestanden hebben, deze *quota* in bepaalde jaren vóór de geldigheidsduur van de bestreden verordening *niet volledig hebben gebruikt.*

94. Volgens mij moet dit argument worden afgewezen. Verzoeker heeft namelijk niet aangetoond, dat vangsten die inderdaad mogelijk en economisch rendabel waren, niet zijn verricht. Zo ontbreekt het ook aan aanwijzingen dat aan deze of soortgelijke omstandigheden de conclusie kan worden verbonden, dat de Lid-Staten die in het kader van de bestreden verordening quota hebben gekregen, *deze nieuwe quota* niet tot het maximum waarop zij nog rendabel zijn, zouden gebruiken. Totdat het tegendeel is bewezen, zal ervan moeten worden uitgegaan, dat economisch rendabele vangstmogelijkheden worden gebruikt of ingevolge artikel 5, lid 1, van de basisverordening worden uitgewisseld.

95. In dit verband is het van belang dat de in het kader van visserijovereenkomsten vastgestelde vangstquota van de Gemeenschap niet noodzakelijkerwijs de hoeveelheden weerspiegelen waarvan de vangst werkelijk mogelijk en economisch rendabel is. De totale vangsten en de quota van de betrokkenen (in het bijzonder: het betrokken derde land en de Gemeenschap) worden vastgesteld op basis van prognoses betreffende onder meer de situatie en de ontwikkeling van het betrokken bestand, die niet noodzakelijkerwijs juist behoeven te blijken. Derhalve moet voornoemd argument worden afgewezen.

96. *4.* De *conclusie* uit voorgaande overwegingen moet luiden, dat de bestreden verordeningen geen inbreuk maken op artikel 4, lid 1, van de basisverordening, eventueel gelezen in samenhang met de Toetredingsakte.

46 — PB 1990, L 155, blz. 3.

97. III. In verband met het voorgaande moet nog kort worden ingegaan op het middel van Spanje (zaken C-67/90, C-70/90, C-71/90 en C-73/90), volgens hetwelk bij de toepassing van artikel 4, lid 1, van de basisverordening *misbruik van bevoegdheid* is gemaakt. Verzoeker voert hiervoor geen enkel aanvullend argument aan, maar onderbouwt zijn middel met de argumenten die ik hiervoor reeds gedetailleerd heb besproken.

98. Zonder dat behoeft te worden onderzocht, of de bestreden maatregelen wel ter uitoefening van een bevoegdheid zijn vastgesteld, volstaat het vast te stellen, dat een maatregel volgens gemeenschapsrecht slechts onder strikte voorwaarden als misbruik van bevoegdheid kan worden beschouwd. Vereist is, dat op grond van objectieve, ter zake dienende en onderling overeenstemmende gegevens moet worden aangenomen, dat de maatregel is genomen ter bereiking van andere doeleinden dan die welke door de overeenkomstige regeling zijn gesteld. [47] De Spaanse regering heeft dergelijke gegevens echter niet overgelegd. Derhalve moet het middel van misbruik van bevoegdheid worden afgewezen.

99. IV. In het kader van de behandeling van de materieelrechtelijke middelen moet ten slotte het middel worden besproken, dat *algemene rechtsbeginselen* zijn geschonden.

100. *1.* Beide verzoekers stellen — vanuit uiteenlopende optiek —, dat de bestreden verordeningen in strijd zijn met het *discriminatieverbod van artikel 7 EEG-Verdrag.*

101. a) De eerste optiek betreft de toepassing van het beginsel van de relatieve stabiliteit, gelet op de uitbreiding van de Gemeenschap met twee Lid-Staten. In zaak *C-63/90* betoogt *Portugal* met verwijzing naar zijn visserijactiviteiten gedurende het referentietijdvak (1973 tot 1978 [48]), dat het, indien het in 1982 bij de vaststelling van de gekozen verdeelsleutel lid van de Gemeenschap was geweest, recht op een quotum voor kabeljauw en roodbaars zou hebben gehad. Vanuit deze optiek wordt het gediscrimineerd door de strikte handhaving van de eerste verdeelsleutel, zonder dat dit wordt gerechtvaardigd door de omstandigheid, dat de toetreding pas in 1986 heeft plaatsgehad. Door deze toetreding is Portugal onmiddellijk in het visserijbeleid geïntegreerd. De omstandigheden waarop de vaststelling van het beginsel van de relatieve stabiliteit alsook de eerste verdeelsleutel waren gebaseerd, zijn zowel door de toetreding als door het samenvallen van een verhoging van de vangstmogelijkheden in de wateren van Groenland met de gewettigde aanspraken van Portugal aanzienlijk gewijzigd.

102. De *Spaanse regering* volgt een soortgelijke redenering (in de zaken C-67/90, C-70/90, C-71/90 en C-73/90). Zij wijst erop, dat de nieuwe Lid-Staten niet meer bevoegd zijn, visserijovereenkomsten te sluiten. In verband met deze onbevoegdheid zou de Gemeenschap niet, zonder inbreuk te maken op het discriminatieverbod, alleen ten behoeve van bepaalde Lid-Staten over nieuwe vangstmogelijkheden kunnen onderhandelen.

47 — Zie bij voorbeeld arrest van 7 mei 1991 (zaak C-69/89, Nakajima, Jurispr. 1991, blz. I-2069, r. o. 134).

48 — Zie hiervoor punt 3.

103. Achter deze argumenten gaan in wezen twee vragen schuil [49]. De eerste vraag is, of nieuwe Lid-Staten naar aanleiding van hun toetreding een groter aandeel in de externe visbestanden moest worden toegewezen, zonder evenwel aan het beginsel van de relatieve stabiliteit, zoals het vorm had gekregen in de door het Hof bevestigde praktijk van de Raad, aan te tasten. Deze vraag wordt in de Toetredingsakte afdoende beantwoord, zoals ik eerder in mijn conclusie heb opgemerkt. [50] De gekozen mate van deelneming van de nieuwe Lid-Staten kan derhalve niet aan artikel 7 EEG-Verdrag worden getoetst.

104. De tweede vraag is, of de Raad volgens deze bepaling naar aanleiding van de toetreding ten behoeve van een soepeler handhaving van het beginsel van de relatieve stabiliteit had moeten afwijken van de regel van vaste percentages. Ook deze vraag moet duidelijk ontkennend worden beantwoord. Wij kunnen met een gerust hart in het midden laten, of een dergelijke stap wel zonder wijziging van artikel 4 van de basisverordening mogelijk was geweest, en hoe op dat punt de belemmeringen moeten worden beoordeeld die een gevolg zijn van de vervlechting van deze bepaling en de Toetredingsakte. [51] Bij deze vraagstelling worden in elk geval twee zaken door elkaar gehaald, namelijk de verenigbaarheid van het toenmalige stelsel van het gemeenschappelijk visserijbeleid uit hoofde van de basisverordening met het Verdrag en de wijze waarop de nieuwe Lid-Staten aan dit stelsel deelnemen. Wanneer men, zoals ik voorstel, ervan uitgaat dat de wijze van deelneming van de nieuwe Lid-Staten, waar zij op het Verdrag berust, niet in geding kan worden gebracht, dan zijn alleen twijfels mogelijk met betrekking tot het stelsel zelf. Hierbij moet echter worden opgemerkt, dat de door verzoekers gewraakte starheid de vissers van alle Lid-Staten, zowel positief als negatief, gelijkelijk treft. Als zodanig levert dit derhalve geen discriminatie op grond van nationaliteit op als bedoeld in artikel 7 EEG-Verdrag. Dit lijkt indirect door het arrest in de zaak Romkes te worden bevestigd. Bij zijn toetsing van de destijds bestreden verordening aan artikel 7 is het Hof weliswaar ingegaan op de criteria op basis waarvan de gekozen verdeelsleutel was vastgesteld:

„Met betrekking tot de verenigbaarheid van het stelsel van verordening nr. 1/85 met artikel 7 EEG-Verdrag blijkt uit het dossier, dat de aan de verschillende Lid-Staten toegewezen percentages zijn vastgesteld op basis van de door hun respectieve vissersvloten in een bepaalde referentieperiode gevangen hoeveelheden, waarin hun vangstcapaciteit in die periode tot uitdrukking kwam. Een dergelijke methode is niet in strijd met het discriminatieverbod van artikel 7 EEG-Verdrag, aangezien de beperkingen die aan de vissers van elke Lid-Staat worden opgelegd, evenredig zijn aan hun vangsten vóór de inwerkingtreding van de communautaire regeling voor de instandhouding van de visbestanden." [52]

49 — De Spaanse regering haalt deze vragen door elkaar, zoals zij ook in haar argumenten de interne en externe betrekkingen van de Gemeenschap door elkaar haalt. Voor de beslechting van de betrokken gedingen behoeft hierop echter niet te worden ingegaan.

50 — Zie hiervoor punten 30 e. v.

51 — Zie met name artikel 161; advocaat-generaal Mischo (conclusie van 18 november 1988, zaak 3/87 — zie voetnoot 26 — Jurispr. 1989, blz. 4474) heeft zich zelfs op het standpunt gesteld, dat de Toetredingsakte aan de quota uit hoofde van de basisverordening „verdragswaarde" heeft verleend (punt 69 slot) of dat „het quotastelsel verdragswaarde" heeft (punt 91 slot).

52 — Zie rechtsoverweging 23 van het arrest.

105. In hetzelfde arrest heeft het Hof evenwel de regel van vaste percentages geformuleerd, wat het zeker niet zou hebben gedaan indien het met betrekking tot deze regel twijfels had gekoesterd in verband met artikel 7 EEG-Verdrag, ten aanzien waarvan verzoeker in het hoofdgeding uitdrukkelijk had gesteld dat het geschonden was.

106. Bij al deze overwegingen moet echter een belangrijk voorbehoud worden gemaakt, dat in overeenstemming is met de hiervoor ontwikkelde argumenten betreffende de uitlegging van de Toetredingsakte [53] en de uitlegging van het beginsel van de relatieve stabiliteit. [54] De continuïteit die dit stelsel kenmerkt, is slechts vrij van elke discriminatie, zolang de factoren die de wijze van deelneming van de oorspronkelijke Lid-Staten bij de invoering van het stelsel (hierop heeft het arrest Romkes betrekking) en de deelneming van de nieuwe Lid-Staten ten tijde van de toetreding (hierop heeft de Toetredingsakte betrekking) hebben bepaald, zelf grotendeels ongewijzigd blijven. Indien aan een wijziging van dergelijke beslissende factoren niet de nodige consequenties worden verbonden, kan het gebeuren, dat het onderscheid op grond van de vlaggen van de betrokken vissersvaartuigen niet meer beantwoordt aan de verschillen in de respectieve situaties van de vissers. Dit kan tot een discriminatie op grond van nationaliteit leiden. In de onderhavige zaken zijn evenwel geen feiten aangevoerd, die een dergelijke wijziging van de beslissende factoren aannemelijk maken. Op grond van het voorafgaande kan ik derhalve vanuit de hier besproken optiek geen inbreuk op artikel 7 EEG-Verdrag vaststellen. [55]

107. b) Volgens Spanje (zaken C-71/90 en C-73/90) maken de bestreden verordeningen bovendien inbreuk op artikel 7 EEG-Verdrag, doordat de verhogingen van het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte, die een uitvloeisel zijn van de openstelling van de Spaanse markt voor produkten van het betrokken derde land in het kader van de toetreding, niet aan de nieuwe Lid-Staten, maar uitsluitend aan de in de traditionele verdeelsleutel opgenomen Lid-Staten ten goede zijn gekomen. Analoog wordt in zaak C-70/90 verklaard, dat als gevolg van de openstelling van de Spaanse markt voor produkten van de Faeröer de vangstmogelijkheden van Spanje (in de betrokken wateren) niet zijn uitgebreid. In punt III.12 van het verzoekschrift van Portugal (zaak C-63/90) wordt (vanuit billijkheidsoogpunt) bezwaar gemaakt tegen het feit, dat Portugal hoofdelijk deelneemt in de betaling van de tegenprestatie, die in de overeenkomst inzake de wateren van Groenland is overeengekomen, zonder echter deel te hebben aan de vangstmogelijkheden uit hoofde van deze overeenkomst.

53 — Zie hiervoor punt 36.

54 — Zie hiervoor punt 52.

55 — Uit een beschikking van de President van het Hof van Justitie van 10 oktober 1989 (zaak C-246/89 R, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1989, blz. 3125, r. o. 26 en 27) blijkt verder, dat het quotastelsel van de basisverordening weliswaar een afwijking vormt van het beginsel van gelijke toegang van de vissers van de Gemeenschap tot visgronden en tot de exploitatie ervan in de wateren onder de jurisdictie van de Lid-Staten ((vgl. artikel 2, lid 1, van verordening (EEG) nr. 101/76 (PB 1976, L 20, blz. 19); zie ook het arrest in zaak C-216/87 — zie voetnoot 26 — r. o. 24), dat zelf een specifieke uitdrukking van het in artikel *40, lid 3, EEG-Verdrag* neergelegde non-discriminatiebeginsel is, maar deze afwijking is, aldus de beschikking, volgens de considerans van de basisverordening gerechtvaardigd door de noodzaak, in een situatie waar de visbestanden schaars zijn, een relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten te verzekeren.
Deze opmerkingen, die stellig betrekking hebben op de interne visbestanden van de Gemeenschap, pleiten ook in zoverre tegen een schending van artikel 40, lid 3, voor zover voornoemde regeling de externe visbestanden betreft.

108. Hier volstaat de vaststelling [56], dat de door verzoekers aangevoerde lasten (openstelling van de markt voor produkten uit de EVA-landen, bijdragen aan de gemeenschapsbegroting) slechts de algemene status van verzoekers als Lid-Staten weerspiegelen en niet specifiek verband houden met het visserijbeleid van de Gemeenschap. Het gemeenschapsrecht kent niet een voorschrift volgens hetwelk tegenover dergelijke algemene lasten bepaalde voordelen in bepaalde beleidssectoren van de Gemeenschap moeten staan. Wat met name het discriminatieverbod in de zin van artikel 7 EEG-Verdrag betreft, dit ziet niet op het verband tussen algemene lasten en specifieke voordelen maar alleen op de criteria volgens welke de voordelen respectievelijk de lasten op diverse gebieden over de marktdeelnemers worden verdeeld; deze criteria mogen niet tot een bevoor- of benadeling op grond van nationaliteit leiden.

109. Ook op dit punt kunnen de argumenten van verzoekers niet worden aanvaard.

110. c) Ten slotte moeten volledigheidshalve nog de argumenten van Spanje [57] in de replieken (in de zaken C-67/90, C-70/90, C-71/90, C-73/90) worden besproken, volgens welke het verschil in behandeling van de oude en de nieuwe Lid-Staten met betrekking tot de toegang tot de externe visbestanden waarover vóór de toetreding bilaterale overeenkomsten waren gesloten, een discriminatie oplevert. Dienaangaande merkt het Koninkrijk Spanje op, dat de overige Lid-Staten hun aandeel hebben gekregen in de bilaterale overeenkomsten, die Spanje vóór de toetreding met derde landen heeft gesloten en waarover de Gemeenschap na zijn toetreding opnieuw heeft onderhandeld, en dat zij zodoende door de integratie van Spanje in de Gemeenschap nieuwe vangstmogelijkheden hebben ontvangen, terwijl het Spanje niet wordt toegestaan, mee te delen in de quota die de Gemeenschap krijgt op grond van overeenkomsten die zij vóór de toetreding met derde landen heeft gesloten. Dit is een duidelijk discriminerende praktijk.

111. Het staat buiten kijf dat in de door verzoekers bedoelde wateren (van het zuidelijk halfrond) waarop de door de Gemeenschap opnieuw gesloten overeenkomsten betrekking hebben, geen kwantitatieve vangstbeperkingen gelden, zodat ook het beginsel van de relatieve stabiliteit niet van toepassing is. Het feit dat naar gelang dit beginsel al dan niet toepasselijk is, de toegang tot de desbetreffende visbestanden in het ene geval tot nauwkeurig bepaalde Lid-Staten wordt beperkt, maar in het andere geval niet, is een gevolg van het verschil in de respectieve situaties, zowel feitelijk als rechtens, van de verschillende visbestanden. In het ene geval gaat het om een situatie van schaarste en in het andere geval niet. Dit onderscheid heeft niets te maken met de nationaliteit en kan derhalve niet in strijd zijn met artikel 7 EEG-Verdrag.

112. 2. In *zaak C-63/90* stelt Portugal ook nog schending van enkele andere algemene rechtsbeginselen.

113. a) Om te beginnen is verzoeker van mening, dat de bestreden verordening nr. 4054/89 in strijd is met het *evenredigheidsbeginsel.*

56 — Er behoeft hier niet te worden ingegaan op de vraag die rijst met betrekking tot het beroep van Spanje, namelijk of er inderdaad verband bestaat tussen de openstelling van de Spaanse markt en de omvang van het betrokken visquotum, zie punten 80 en volgende alsmede punt 91.

57 — Portugal heeft in zaak C-63/90 een soortgelijk argument aangevoerd, maar vanuit het oogpunt van de „communautaire solidariteit"; zie daarvoor de punten 131 en volgende.

114. Voor zover bij deze verordening geen vangstquota zijn vastgesteld voor de nieuwe Lid-Staten, die een lange, bestendige visserijtraditie in de wateren van Groenland hebben, is zulks niet evenredig aan het doel van de relatieve stabiliteit. In dit verband wijst de Portugese regering op de aanzienlijke belangen van de Portugese vloot, die zijn geschaad door de in de laatste jaren bemoeilijkte toegang tot de wateren van de Noordatlantische oceaan en de daarmee gepaard gaande teruggang van de kabeljauwvangst, alsmede op de Portugese tradities met betrekking tot de kabeljauwvangst en de voedingsgewoonten.

115. Ik vind, dat deze argumenten — afgezien van hetgeen is verklaard over de bemoeilijkte toegang tot de wateren van de Noordatlantische oceaan, dat echter onvoldoende is gemotiveerd — niets nieuws toevoegen aan de argumenten inzake het discriminatieverbod.

116. Deze argumenten betreffen in wezen weer de uitgangssituatie waarin de Toetredingsakte de nieuwe Lid-Staten plaatst — die echter op grond van het feit dat de relevante bepalingen zijn aan te merken als primair recht, niet kan worden betwist — alsmede het kenmerk van de continuïteit dat het stelsel van de basisverordening kenmerkt.

117. Met betrekking tot dit laatste punt volstaat een verwijzing naar mijn opmerkingen betreffende de toepassing van de regel van vaste percentages. De toepassing van deze regel is *geschikt* om de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten van de begunstigde Lid-Staten te handhaven, zij is daartoe ook *noodzakelijk* zolang de Gemeenschap geen nieuwe vangstmogelijkheden in het betrokken bestand krijgt, die, wat hun rechtsgrondslag betreft, als duurzaam moeten worden aangemerkt. Ten slotte is zij *niet onevenredig* aan dit doel [58], daar de uitoefening van het beroep en het bedrijf van de vissers van de Lid-Staten, die als gevolg van deze regel niet meedelen, bij niet-toepassing van deze regel slechts een, qua omvang en duur, zeer onzeker voordeel zou opleveren, terwijl omgekeerd de vissers van de begunstigde Lid-Staten van de vruchten van hun vangstdiscipline zouden worden beroofd en geen compensatie zouden krijgen voor visseizoenen met lagere gemeenschapsquota.

118. Derhalve kan geen inbreuk op het evenredigheidsbeginsel worden vastgesteld.

119. b) Portugal vindt verder nog, dat de bestreden verordening ook onverenigbaar is met het billijkheidsbeginsel.

120. Aangaande de gelding van dit beginsel in het gemeenschapsrecht heeft het Hof zich in het verleden steeds weer over afzonderlijke aspecten uitgesproken, die de belanghebbenden als uiting van dit beginsel hebben aangevoerd.

121. In de zaak Balkan [59] heeft het Hof om te beginnen beslist, dat de nationale douane niet om redenen van billijkheid op grond van het gemeenschapsrecht verschuldigde belas-

58 — De drie onderstreepte onderdelen vormen tezamen het evenredigheidsbeginsel (arrest van 11 juli 1989, zaak C-265/87, Schräder, Jurispr. 1989, blz. 2237, r. o. 21).

59 — Arrest van 28 juni 1977 (zaak 118/76, Balkan Import-Export, Jurispr. 1977, blz. 1177).

tingen kwijt mag schelden. Vervolgens stelde het Hof vast, dat het gemeenschapsrecht niet een rechtsgrondslag biedt voor een kwijtschelding — om redenen van billijkheid — van monetair compenserende bedragen.

122. In een later arrest in de zaak Neumann [60] verklaarde het Hof voor recht, dat het gemeenschapsrecht geen algemeen rechtsbeginsel kent, volgens hetwelk een geldende gemeenschapsbepaling door een nationale instantie niet mag worden toegepast, wanneer die bepaling voor de betrokkene een hardheid meebrengt die de gemeenschapswetgever zeker zou hebben trachten te vermijden, indien hij bij de vaststelling van de bepaling aan dat geval had gedacht.

123. Deze rechtspraak heeft het Hof in de zaak Hoche [61] aldus samengevat,

„dat het Hof het bestaan van een algemeen gemeenschapsrechtelijk beginsel van objectieve onbillijkheid reeds heeft ontkend".

124. Wel heeft het Hof in deze zaak het bezwaar van een onbillijke behandeling van de onderneming Hoche aangegrepen om de verdeling van de risico's die uit de toepasselijke regeling met inachtneming van het doel ervan voortvloeiden, uit te werken. [62] Dienaangaande kwam het tot de conclusie, dat er bij de feiten die aan het toenmalige hoofdgeding ten grondslag lagen, sprake was van een risico dat de betrokken marktdeelnemer zelf moest dragen. [63]

60 — Arrest van 14 november 1985 (zaak 299/84, Neumann, Jurispr. 1985, blz. 3663).

61 — Arrest van 28 juni 1990 (zaak C-174/89, Hoche, Jurispr. 1990, blz. I-2681, r. o. 31).

62 — R. o. 33 en 34 van het arrest.

63 — R. o. 34 tot en met 36 van het arrest.

125. De arresten Balkan, Neumann en Hoche tonen volgens mij aan, dat het Hof op argumenten die op het rechtsbegrip „billijkheid" waren gebaseerd, voortdurend — althans ook — aldus is ingegaan, dat het buiten dit abstracte begrip ook het concrete doel dat de belanghebbende met een beroep op dat rechtsbegrip nastreefde, heeft getoetst aan de bepalingen van het gemeenschapsrecht.

126. Ik zou hier op dezelfde wijze te werk willen gaan. Blijkens de repliek van verzoekster is volgens haar het billijkheidsbeginsel een subsidiair criterium voor de uitlegging van het gemeenschapsrecht, dat niet volledig wordt gedekt door de beginselen van gelijke behandeling en evenredigheid. Met behulp van dit criterium kan de gemeenschapsrechter de tegenstrijdige belangen op rechtvaardige wijze afwegen zonder echter de betekenis van de tekst geweld aan te doen.

127. Met dit argument ziet verzoekster over het hoofd, dat het vereiste van de relatieve stabiliteit reeds berust op een afweging van de visserijbelangen van de vloten van de verschillende Lid-Staten, die uit de context en de doelstelling ervan is op te maken. Voorts heeft de gemeenschapswetgever blijkens de vijfde overweging van de basisverordening het doel van de „stabiliteit" als voornaamste criterium aangemerkt, waarmee door middel van een „basisverdeling" rekening moet worden gehouden. Hij heeft dus aan het belang van wijzigingen op korte termijn ten gunste van Lid-Staten die tot dusver nog niet voor een bestand in aanmerking waren genomen, een geringer gewicht toegekend dan aan de stabiliteit voor alle Lid-Staten. Toen het Hof daarop de regel van vaste percentages heeft geformuleerd, heeft het daarmee alleen maar

in concreto vorm gegeven aan deze afweging van de gemeenschapswetgever.

128. Wordt verlangd, dat het Hof hiervan zou afwijken en zijn eigen afweging in de plaats van die van de gemeenschapswetgever stelt, dan gaat dit in tegen de taak van het Hof om het gemeenschapsrecht uit te leggen. Onverminderd het vereiste dat deze uitlegging in overeenstemming met het Verdrag en de beginselen van dezelfde rang moet zijn, houdt deze taak in, dat het aan de uit formulering, verband en doelstelling van de bepaling op te maken wil van de gemeenschapswetgever gevolg moet geven en zich niet door eigen opportuniteitsoverwegingen moet laten leiden.

129. Voor zover de Raad bij de vaststelling van de jaarlijkse verordening inzake de verdeling van de gemeenschapsquota een discretionaire bevoegdheid heeft, kan het Hof de uitoefening van die bevoegdheid overigens slechts op schending van het recht toetsen. Het kan in het bijzonder niet zijn eigen overwegingen in de plaats stellen van de discretionaire overwegingen van de Raad. Dit volgt a contrario uit artikel 172 EEG-Verdrag, dat alleen in de aldaar genoemde uitzonderingsgevallen in een volledige rechtsmacht voorziet.

130. Het op het rechtsbegrip billijkheid gebaseerde middel van Portugal moet derhalve ook worden afgewezen.

131. c) Tot slot is de Portugese regering van mening, dat de Raad in het onderhavige verband het uit artikel 5, tweede alinea, EEG-Verdrag af te leiden *beginsel van de „communautaire solidariteit"* heeft geschonden. De beslissing, de nieuwe Lid-Staten niet te laten meedelen in de uit de overeenkomst voortvloeiende vangstmogelijkheden, heeft stellig een negatieve uitwerking op de mate van de integratie en de totstandkoming van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

132. Volgens de rechtspraak van het Hof verplicht artikel 5, tweede alinea, mijns inziens de Lid-Staten niet enkel, alle dienstige maatregelen te nemen om de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht te waarborgen, maar verplicht het de gemeenschapsinstellingen en de Lid-Staten ook, over en weer loyaal samen te werken. [64] In de onderhavige zaak is alleen al daarom geen sprake van schending van de loyaliteitsplicht van de Raad, omdat hij heeft gehandeld op grond van rechtsvoorschriften die duidelijk de maatstaf vormen voor de wettigheid van maatregelen als de onderhavige en die (wat het afgeleide recht betreft) bij gebreke van andere aanknopingspunten als geldig moeten worden aangemerkt. Daar het onderzoek van de dienaangaande aangevoerde middelen niets heeft opgeleverd, op grond waarvan de bestreden maatregel in strijd met het gemeenschapsrecht zou zijn, kan van een schending van de loyaliteitsplicht van de Raad geen sprake zijn.

133. V. Ten slotte moet ook nog worden ingegaan op het betoog van de Portugese regering (zaak C-63/90), dat de bestreden verordening nr. 4054/89 in strijd met artikel 190 EEG-Verdrag *niet toereikend is gemotiveerd* en bijgevolg wezenlijke vormvoorschriften schendt. Daarvoor voert zij

64 — Beschikking van 13 juli 1990 (zaak C-2/88-Imm., strafzaak tegen Zwartveld e. a., Jurispr. 1990, blz. I-3365, r. o. 17).

twee verschillende middelen aan, die achtereenvolgens moeten worden onderzocht.

134. *1.* Enerzijds bevat de bestreden verordening volgens de Portugese regering niet alle feiten waarop de verdeling van de vangstquota over bepaalde Lid-Staten — overeenkomstig het tweede protocol bij de toepasselijke visserijovereenkomst — zou zijn gebaseerd. De uitsluiting van Portugal had moeten worden verklaard, vooral daar Portugal een aandeel van de kabeljauw- en roodbaarsquota had gevorderd en wegens de gestegen vangstmogelijkheden bij deze soorten [65] zowel rekening had kunnen worden gehouden met de belangen van Portugal, als de begunstigde Lid-Staten de absolute stabiliteit van hun aandelen had kunnen worden gewaarborgd.

135. Ter zake moet worden opgemerkt, dat in de motivering van een handeling weliswaar de redenering van de communautaire instantie die de betwiste handeling heeft vastgesteld, duidelijk en ondubbelzining tot uiting moet komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. [66] Een motivering moet echter niet alleen op haar formulering worden beoordeeld, maar ook op grond van haar samenhang en van alle bepalingen op het betrokken gebied. [67] De bestreden verordening, die in haar vijfde overweging bij wijze van toelichting op de gekozen wijze van verdeling de bepaling vermeldt die het beslissende criterium bevat [68], voldoet aan de aldus omschreven vereisten van artikel 190 EEG-Verdrag.

136. Deze verordening vormt met de voorgaande verordeningen een hechte reeks, die, als geheel beschouwd, uitdrukking geeft aan de uit artikel 4 van de basisverordening afgeleide regel van vaste percentages. Hieruit is dus op te maken, dat de Raad in de bestreden verordening niet van deze regel wilde afwijken. Haar adressaten kunnen derhalve een duidelijk genoeg beeld krijgen van de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Overigens behoefde de Raad volgens mij niet te vermelden, waarom hij aan deze of gene vordering niet wilde tegemoetkomen. Een verordening behoeft namelijk niet een specifieke motivering te bevatten van de verschillende — soms zeer talrijke en ingewikkelde — onderdelen, feitelijk en rechtens, die daarin voorkomen, zodra deze binnen de systematiek van het geheel vallen. [69] Deze door het Hof vastgestelde beperking van de motiveringsplicht is volgens mij in het bijzonder gerechtvaardigd ten aanzien van de overwegingen die de Raad uiteindelijk *niet* voor doorslaggevend heeft gehouden, vooral wanneer hij te maken had met vorderingen van Lid-Staten en marktdeelnemers om op deze of gene wijze te handelen. [70] De motiveringsplicht van artikel 190 zou anders in een rechtvaardigingsplicht worden veranderd.

137. *2.* Anderzijds verwijst de bestreden verordening, aldus verzoeker, in haar considerans slechts in het algemeen naar het EEG-Verdrag, doch vermeldt zij niet op welke ver-

65 — Terzijde zij vermeld, dat het tweede protocol evenals de bestreden verordening voor roodbaars geen grotere maar een kleinere hoeveelheid dan het eerste protocol voorziet.

66 — Arrest van 22 januari 1986 (zaak 250/84, Eridania e. a., Jurispr. 1986, blz. 117, r. o. 37).

67 — Arrest van 25 oktober 1978 (zaak 125/77, Koninklijke Scholten-Honig, Jurispr. 1978, blz. 1991, r. o. 19).

68 — „Overwegende dat voor een doeltreffend beheer van de vangstmogelijkheden de beschikbare hoeveelheden over de Lid-Staten dienen te worden verdeeld door de vaststelling van quota overeenkomstig artikel 4 van verordening (EEG) nr. 170/83."

69 — Arrest in zaak 250/84, reeds aangehaald, r. o. 38.

70 — Zie in die zin arrest van 10 december 1985 (gevoegde zaken 240/82-242/82, 261/82, 262/82, 268/82 en 269/82, Stichting Sigarettenindustrie, Jurispr. 1985, blz. 3831, r. o. 86-88).

dragsbepaling zij is gebaseerd. Met de verwijzing naar de op basis van artikel 43 EEG-Verdrag vastgestelde basisverordening in de tweede overweging zouden de rechtsgrondslagen waarop de bestreden verordening is gebaseerd, niet duidelijk genoeg zijn vermeld.

138. Dienaangaande volstaat de opmerking, dat met de bestreden verordening enkel de in artikel 4 van de basisverordening genoemde verdeling van de betrokken bestanden voor 1990 wordt toegepast. Zoals het Hof in rechtsoverweging 16 van het arrest Romkes heeft vastgesteld, vinden dergelijke verordeningen voldoende grondslag in artikel 11 van de basisverordening, zonder dat naar artikel 43 EEG-Verdrag behoeft te worden verwezen. Derhalve is aan de vereisten van artikel 190 EEG-Verdrag voldaan, wanneer de wetgever — zoals in het tweede visum van de bestreden verordening is gedaan — dit artikel uitdrukkelijk als rechtsgrondslag noemt; de verwijzing naar het EEG-Verdrag, die alleen het algemene kader van de maatregel verduidelijkt, behoeft niet door een vermelding van artikel 43 nader te worden gepreciseerd.

139. Het kan in het midden worden gelaten, of de vermelding van artikel 43, zoals de Raad meent, niet integendeel een rechtens te laken onduidelijkheid in de verordening zou hebben geïntroduceerd — gelet op de in deze bepaling voorgeschreven verplichte raadpleging van het Parlement —, en ook hoe het door de Portugese regering in repliek aangevoerde geval moet worden beoordeeld, dat in de betrokken verordening buiten de loutere verdeling ook de tegenprestatie op grond van artikel 6 van de visserijovereenkomst wordt vastgesteld. [71]

140. Gelet op het voorgaande moet ook het middel van de gebrekkige motivering worden afgewezen.

C — Conclusie

141. Geen van de middelen die verzoekers in de vijf hier gezamenlijk besproken zaken hebben aangevoerd, is steekhoudend gebleken. Bijgevolg geef ik in overweging:

— de beroepen te verwerpen;

— verzoekers overeenkomstig artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten van elke zaak te verwijzen, met dien verstande dat de Commissie en de Lid-Staten als interveniënten overeenkomstig artikel 69, lid 4, hun eigen kosten zelf dienen te dragen.

71 — Zie verordening (EEG) nr. 2/85 (PB 1985, L 1, blz. 36).