RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 207/86 *

I — De feiten

A — *Regeling van de Toetredingsakte betreffende de toegang van Spaanse schepen tot de wateren van de oude Gemeenschap van Tien*

De regeling betreffende de toegang van schepen die onder Spaanse vlag varen tot de wateren van de oude Gemeenschap van Tien is vervat in de artikelen 156 tot en met 166 (Hoofdstuk 4, Afdeling II) van de Akte betreffende de toetreding van Spanje en Portugal tot de Europese Gemeenschappen van 12 juni 1985 (PB 1985, L 302, blz. 9) (hierna: de Toetredingsakte). In de artikelen 156 en 157 wordt bepaald, dat voor de toegang van deze schepen de in deze afdeling van de Toetredingsakte omschreven regeling geldt en dat „alleen de in de artikelen 158, 159 en 160 bedoelde vaartuigen... visserijactiviteiten (mogen) uitoefenen en zulks uitsluitend in de zones en onder de voorwaarden omschreven in die artikelen".

Met betrekking tot de niet-gespecialiseerde visserij bepaalt artikel 158 Toetredingsakte, dat 300 Spaanse vaartuigen, die zijn opgenomen op een lijst, de zogenoemde basislijst, in bijlage IX bij de Toetredingsakte, kunnen worden gemachtigd hun visserijactiviteiten uit te oefenen in de wateren van de Lid-Staten van de oude Gemeenschap van Tien. Artikel 158, tweede alinea, bepaalt echter, dat slechts 150 van deze vaartuigen gelijktijdig hun visserijactiviteiten kunnen uitoefenen, mits zij voorkomen op de periodiek door de Commissie vastgestelde lijsten.

De wijze waarop deze periodieke lijsten moeten worden opgesteld, is geregeld in artikel 163, lid 1, Toetredingsakte. Volgens dit artikel moeten de Spaanse autoriteiten ontwerpen van de periodieke lijsten bij de Commissie indienen. Verder bepaalt artikel 163, lid 2, dat deze lijsten een periode van minstens een maand moeten dekken en dat deze lijsten „na verificatie worden... goedgekeurd door de Commissie die deze lijsten toezendt aan de Spaanse autoriteiten en aan de controlerende autoriteiten van de andere betrokken Lid-Staten".

Aan artikel 163 is uitvoering gegeven bij verordening (EEG) nr. 3531/85 van de Commissie van 12 december 1985 (PB 1985, L 336, blz. 20) tot vaststelling van bepaalde technische maatregelen en controlemaatregelen voor de visserijactiviteiten van de vaartuigen die de vlag van Spanje voeren en vissen in de wateren van de andere Lid-Staten, met uitzondering van Portugal. Deze verordening schrijft voor, dat op de door de Spaanse autoriteiten opgestelde ontwerp-lijsten voor elk vaartuig in elk geval naam en registratienummer, naam en adres van de eigenaars, de visserijmethode en het te bevissen gebied moeten worden vermeld. Artikel 3, lid 5, van de verordening bepaalt, dat de Commissie de ontwerpen van de periodieke lijsten onderzoekt en de definitieve lijsten vaststelt.

Om naleving van deze bepalingen van de Toetredingsakte te verzekeren, vaardigde de Raad op 31 december 1985 verordening (EEG) nr. 3781/85 uit tot vaststelling van de maatregelen die moeten worden genomen tegen degenen die bepaalde voorschriften inzake visserijactiviteiten welke zijn vervat in de Akte van toetreding van Spanje en Portugal, niet in acht nemen (PB 1985, L 363, blz. 26). In deze verordening staat als straf op overtreding van de regels, dat het vaartuig niet op de periodieke lijsten wordt ingeschreven.

* Procestaal: Spaans.

B — *Spaanse regeling*

Vóór de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap werd door de Spaanse autoriteiten op 12 juni 1981 een ministerieel besluit vastgesteld tot „regeling van de visserijactiviteiten van schepen op volle en hoge zee binnen de geografische grenzen die door de Noord-Oost Atlantische Visserijcommissie (NEAFC) worden bestreken" (Boletin Oficial del Estado español nr. 157 van 2 juli 1981). Krachtens dit besluit krijgen alle vaartuigen die voorkomen op de lijst van vaartuigen die op 23 april 1980 toegang hadden tot de wateren van de Lid-Staten van de oude Gemeenschap van Tien, voor zover de beschikbare quota dit toelaten, het recht van toegang tot de viswateren van de Gemeenschap. Dit ministerieel besluit schept de mogelijkheid, dat een reder de visrechten die hij voor meerdere van zijn schepen bezit, met één enkel schip uitoefent. Bovendien mag een reder in geval van verkoop, sloop of export van een van zijn vaartuigen onder de in het besluit gestelde voorwaarden, ook de visrechten van dit vaartuig overhevelen naar één van zijn andere vaartuigen.

Met dit besluit wilde men de reders aanmoedigen om het aantal schepen dat wordt gebruikt voor de visserij in de wateren van de oude Gemeenschap van Tien te verminderen en de rentabiliteit van de betrokken schepen, die door cumulatie van de visrechten vaker kunnen vissen, te verhogen.

C — *Ontstaan van het geschil*

Apesco, verzoekster, is een vereniging van Spaanse reders, wier schepen voorkomen op de lijst van 300 schepen in bijlage IX bij de Toetredingsakte. Aan de schepen van deze ondernemingen staat het Spaanse ministerieel besluit van 1981 echter geen cumulatie van visrechten toe. De vereniging werd overigens opgericht met het doel, een wijziging van de bij dit besluit ingevoerde regeling te bewerkstelligen.

Een andere vereniging, de Ceepesca, wordt gevormd door reders die wel recht hebben op cumulatie van visserijrechten.

De vaartuigen die toebehoren aan de leden van Apesco komen veel minder dikwijls voor op de door de Spaanse autoriteiten opgestelde en door de Commissie goedgekeurde lijsten dan de vaartuigen van de leden van Ceepesca. Zo behoren 142 van de 300 op de basislijst voorkomende vaartuigen toe aan de leden van Apesco, terwijl het aantal dagen waarop deze vaartuigen tussen januari en juli 1985 in de wateren van de oude Gemeenschap van Tien mochten vissen, slechts de helft bedroeg van het aantal aan de andere 158 schepen toegekende dagen.

D — *Verloop van de procedure voor het Hof*

Bij beschikkingen van 3 december 1986 en 28 januari 1987 heeft het Hof de vennootschappen Internacional Pesquera Coruñesa SA (Interpesco sa), Miya SA, Lagunak SL en Asociación de Armadores de Buques de Pesca con Derechos de Acceso a las Pesquerías de la CEE (hierna: Ceepesca) alsook het Koninkrijk Spanje toestemming gegeven om aan de zijde van de Commissie te interveniëren.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, bij beschikking van 30 september 1987 besloten de zaak naar de Vijfde kamer te verwijzen en zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

Verzoekster concludeert dat het den Hove behage:

1) nietig te verklaren de goedkeuring van de voor juli 1986 vastgestelde periodieke lijst van Spaanse vissersvaartuigen die in de communautaire wateren visserijactiviteiten mogen uitoefenen;

2) voor recht te verklaren dat de vaartuigen van Apesco in het vervolg niet meer mogen worden gediscrimineerd;

3) de Commissie te gelasten om de rechtssituatie van die vaartuigen te herstellen door hun op toekomstige periodieke lijsten compensatie te verlenen voor verloren vangstdagen.

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

1) het beroep van Apesco te verwerpen;

2) Apesco in de kosten te verwijzen.

Het *Koninkrijk Spanje*, interveniënt, concludeert dat het den Hove behage:

1) het beroep van Apesco te verwerpen;

2) Apesco in de kosten te verwijzen.

Internacional Pesquera Coruñesa SA (Interpesco SA), Miya SA, Lagunak SL en Ceepesca, interveniënten, concluderen dat het den Hove behage:

1) het beroep van Apesco te verwerpen;

2) Apesco in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

A — *Ontvankelijkheid*

Volgens de *Commissie* hebben enkel de reders die op de bestreden lijst voorkomen, het recht om beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen de goedkeuring van deze lijst. Wat Apesco betreft, is het beroep derhalve slechts ontvankelijk voor zover het in naam van die reders is ingesteld.

Voorts ontleent het Hof aan artikel 173 EEG-Verdrag niet de bevoegdheid, de Commissie te gelasten om compensatie te geven aan de tot Apesco behorende reders die het slachtoffer zouden zijn van discriminatie.

Apesco is weliswaar gerechtigd, de goedkeuring van de lijst voor de maand juli 1986 te betwisten, maar kan in het kader van het onderhavige beroep niet de vraag aan de orde stellen, of het nationale recht in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht.

Ceepesca, interveniënte aan de zijde van de Commissie, betoogt dat toen het beroep in augustus 1986 werd ingesteld, de lijst voor juli 1986 niet meer gold. Bijgevolg is het beroep te laat ingesteld.

Apesco bestrijdt in werkelijkheid Spaanse nationale rechtsregels, waarover alleen de Spaanse rechter zich mag uitspreken. Het Hof is in deze zaak dus niet bevoegd.

Apesco beklemtoont, dat het beroep is ingesteld tegen een handeling van de Commissie, te weten de goedkeuring van de periodieke lijst voor de maand juli 1986, en dat deze handeling op grond van artikel 173 EEG-Verdrag kan worden betwist. In haar hoedanigheid van redersvereniging, waartoe de gediscrimineerde Spaanse schepen behoren, heeft Apesco een duidelijk procesbelang.

B — *Ten gronde*

Volgens *Apesco* volgt uit de artikelen 156 en 157 Toetredingsakte, dat de voorwaarden waaronder Spaanse vissers toegang hebben tot de wateren van de oude Gemeenschap van Tien, uitputtend zijn geregeld, behalve in twee bijzondere gevallen waarvoor de verordeningen nrs. 3531/85 en 3781/85 zijn vastgesteld. Noch in de Toetredingsakte, noch in deze verordeningen wordt de Spaanse autoriteiten opgedragen om de details van de toegangsregeling voor Spaanse schepen nader uit te werken. De regeling voorziet overigens nergens in delegatie van bevoegdheden aan de Spaanse autoriteiten. Bijgevolg blijft de goedkeuring van de periodieke lijsten een uitsluitende bevoegdheid van de Commissie, die daarbij slechts rekening behoeft te houden met het gemeenschapsrecht. In de artikelen 158 en 163 Toetredingsakte en in verordening nr. 3531/85 valt overigens duidelijk te lezen, dat de vaststelling en goedkeuring van die periodieke lijsten een taak van de Commissie is.

De bevoegdheid van de Commissie is niet beperkt tot de louter formele verificatie van de lijsten. Dit blijkt ook uit het gebruik van de term „vastgesteld" in artikel 158, lid 2, Toetredingsakte en artikel 3, lid 5, van verordening nr. 3531/85 en van de termen „verificatie" en „goedgekeurd" in artikel 163 Toetredingsakte. De Commissie moet dan ook controleren, of de haar voorgelegde lijst is opgesteld in overeenstemming met de geldende gemeenschapsregels, en in geval van inbreuk op het gemeenschapsrecht moet zij haar goedkeuring weigeren. De Commissie is derhalve bevoegd om na te gaan, of schepen wellicht ten onrechte van de periodieke lijsten zijn uitgesloten. Bovendien is de Commissie bevoegd om een vaartuig dat de in verordening nr. 3781/85 voorziene straf van niet-inschrijving op de lijst heeft gekregen, van de lijst af te voeren, wanneer op de bij haar ter goedkeuring ingediende ontwerp-lijst met deze straf geen rekening is gehouden.

De Commissie heeft het gemeenschapsrecht geschonden, door ontwerpen van periodieke lijsten goed te keuren waarop bepaalde schepen vaker voorkomen dan andere. Daarmee neemt zij immers de criteria over die de Spaanse autoriteiten bij het opstellen van de ontwerp-lijsten gebruiken. Deze criteria zijn nu juist in strijd met het gemeenschapsrecht, want noch de Toetredingsakte, noch de uitvoeringsverordeningen geven ook maar de geringste aanleiding om te veronderstellen, dat sommige Spaanse schepen die op de lijst van 300 voorkomen meer recht op toegang tot de wateren van de oude Gemeenschap van Tien zouden hebben dan andere schepen op die lijst. De Toetredingsakte kent aan alle 300 schepen die in de wateren van de Gemeenschap mogen vissen, dezelfde rechten toe.

De door de Commissie goedgekeurde periodieke lijsten bevatten „spook"schepen, dat wil zeggen schepen die niet meer in bedrijf zijn en die toch visrechten krijgen, terwijl schepen die op de lijst van 300 voorkomen en geen recht hebben op cumulatie van visdagen, worden gestraft zonder dat de in het

gemeenschapsrecht voorziene sancties zijn opgelegd. Een dergelijke situatie is krachtens het gemeenschapsrecht verboden, omdat zij in strijd is met het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel.

Artikel 2 van verordening nr. 101/76 van de Raad van 19 januari 1976 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (PB 1976, L 20, blz. 19) bepaalt, dat de Lid-Staten met name dienen te waarborgen „dat voor alle vissersvaartuigen die onder de vlag van één der Lid-Staten varen en op het grondgebied van de Gemeenschap staan ingeschreven, gelijke voorwaarden gelden ten aanzien van de toegang tot en de bevissing van de visgronden in het in de voorgaande alinea bedoelde gedeelte der zee". Door aan sommige schepen meer visrechten toe te kennen dan aan andere, heeft de Commissie derhalve het in het gemeenschapsrecht neergelegde discriminatieverbod geschonden.

De *Commissie* is het volledig eens met Apesco, dat de regeling voor de toegang tot de wateren van de Gemeenschap in de Toetredingsakte is neergelegd en tot de uitsluitende bevoegdheid van de Gemeenschap behoort. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid kan de Gemeenschap echter wel bepaalde taken delegeren en bepaalde bevoegdheden aan de Lid-Staten overdragen onder toekenning van een zekere beoordelingsvrijheid. Deze delegatie van bevoegdheden is zonder meer toelaatbaar en komt vaak voor. Op visserijgebied bij voorbeeld bepaalt artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 van de Raad van 25 januari 1983 (PB 1983, L 24, blz. 1), dat iedere Lid-Staat de hem toegekende visquota zelf moet beheren.

In casu laat de Toetredingsakte de Lid-Staten bepalen, welke vaartuigen periodiek in de wateren van de Gemeenschap mogen vissen, en draagt zij de Commissie alleen op, controle uit te oefenen en de lijst formeel vast te stellen.

In dit verband beroept de Commissie zich voornamelijk op de bewoordingen van artikel 163, lid 2, volgens welke de Commissie de door de Spaanse autoriteiten ingediende lijsten moet verifiëren. Volgens de Commissie toont de term „verifiëren" aan, dat haar rol zich ertoe beperkt om in een bepaald geval te onderzoeken, of de vaartuigen die op de lijst van 150 voorkomen ook op de basislijst staan, waarbij zij er zich tevens van moet vergewissen of het voorgestelde aantal vaartuigen het in de Toetredingsakte vastgestelde aantal niet overschrijdt, en of aan deze vaartuigen geen sancties zijn opgelegd zoals voorzien in verordening nr. 3781/85. De Toetredingsakte bevat dus een duidelijke taakverdeling tussen de Commissie en de Spaanse autoriteiten.

Deze opvatting vindt steun in de door de Raad en de Commissie ter uitvoering van de Toetredingsakte vastgestelde verordeningen. Deze bepalen nergens, dat de ontwerp-lijsten mogen worden gewijzigd. Om de Commissie in staat te stellen om de op de periodieke lijsten ingeschreven vaartuigen te kunnen selecteren, had overigens een systeem moeten worden ingevoerd waarbij de vissers hun gegevens rechtstreeks en gedetailleerd aan de diensten van de Commissie ter kennis kunnen brengen, hetgeen niet gebeurd is.

Het is dus de taak van de nationale autoriteiten, de vaartuigen op de basislijst te selecteren en deze op de bij de Commissie ter goedkeuring ingediende periodieke lijsten te zetten. Geschillen over de samenstelling van de lijst vallen derhalve uitsluitend onder Spaanse jurisdictie.

Tot slot onderzoekt de Commissie het argument ontleend aan het begrip „gelijke voorwaarden ten aanzien van de toegang" in

verordening nr. 101/76 van de Raad. Het betreft hier een subsidiair middel, daar het gaat om de inhoud van de ontwerp-lijsten, die uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de Spaanse autoriteiten valt. Ter verduidelijking wijst de Commissie met nadruk op artikel 2, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 101/76, dat bepaalt: „De in elk van de Lid-Staten geldende regeling voor de uitoefening van de visserij in het gedeelte der zee dat onder hun soevereiniteit of hun jurisdictie valt, mag niet leiden tot verschillen in behandeling ten opzichte van andere Lid-Staten." Mitsdien is elk van de Lid-Staten op grond van dit artikel verplicht om vissers uit andere Lid-Staten op dezelfde voet te behandelen als eigen onderdanen, maar niet om te waarborgen dat eigen onderdanen onderling gelijk worden behandeld.

Het *Koninkrijk Spanje*, interveniënt aan de zijde van de Commissie, analyseert een aantal bepalingen van de Toetredingsakte en concludeert, dat geen van deze bepalingen in casu is geschonden. Geen van deze bepalingen schrijft gelijke behandeling voor of bevat criteria voor de selectie van de vaartuigen. Het Koninkrijk Spanje is voorstander van handhaving van het systeem van cumulatie van rechten, en heeft tijdens de toetredingsonderhandelingen in de Toetredingsakte laten vastleggen, dat ieder vaartuig bij de toegang tot de viszones gebruik moet kunnen maken van gecumuleerde rechten. Deze — volledig rechtvaardige en billijke — toelatingsregeling is de regeling die momenteel in het Spaanse recht van kracht is en die dan ook door de Toetredingsakte onverlet is gelaten.

Artikel 2 van verordening nr. 101/76 is zonder meer duidelijk. Het bepaalt, dat voor alle vissersvaartuigen die onder de vlag van één der Lid-Staten varen, gelijke voorwaarden gelden ten aanzien van de toegang tot de visgronden en de bevissing daarvan; dit beginsel kan echter niet worden ingeroepen met betrekking tot wat het Koninkrijk Spanje interne gelijkheid noemt, dat wil zeggen gelijke behandeling van schepen die onder dezelfde vlag varen.

Van schending van artikel 7 EEG-Verdrag is geen sprake, want de goedkeuring van de periodieke lijst voor de maand juli heeft geen enkele discriminatie op grond van nationaliteit tot gevolg gehad.

Ten slotte is de beroepsprocedure van artikel 173 EEG-Verdrag niet de juiste weg om na te gaan, of een interne Spaanse norm wettig is en om te beoordelen of zij strookt met het gemeenschapsrecht.

In ieder geval maakt het ministerieel besluit van 12 juni 1981 geen inbreuk op communautaire rechtsbeginselen. Het gemeenschapsrecht is niet in de plaats gekomen van dit ministerieel besluit, dat dus nog steeds volledig van kracht is. Het besluit bevat geen met het Toetredingsverdrag strijdige bepaling. Het maakt geen inbreuk op het gelijkheidsbeginsel, dat nergens in het besluit concreet wordt genoemd. Vervolgens heeft dit besluit voor de adressaten die aan de voorwaarden van de regeling voldoen, een reeks economische en fiscale voordelen ingevoerd. Het was duidelijk dat vaartuigen die niet aan de voorwaarden voldeden, zoals de schepen van de Apesco-leden, niet voor deze voordelen in aanmerking zouden komen. Voor zover hier sprake zou zijn van discriminatie, vloeit deze echter niet voort uit de voorschriften, maar uit de niet-inachtneming daarvan. Doordat zij zich niet aan de regels houden, veroorzaken de betrokkenen zelf discriminatie.

Concluderend is het Koninkrijk Spanje van oordeel, dat het doel van het ministerieel besluit is bereikt, daar het aantal vissersvaartuigen is teruggelopen van 460 in 1981 tot 300 in 1986.

Internacional Pesquera Coruñesa SA (Interpesco SA), Miya SA, Lagunak SL en Ceepesca, eveneens interveniënten aan de zijde van de Commissie, voeren om te beginnen aan dat artikel 163 Toetredingsakte uitdrukkelijk bepaalt dat het recht om de periodieke lijsten op te stellen, ipso jure aan de Spaanse autoriteiten toekomt.

Aangezien noch de Toetredingsakte noch uitvoeringsverordening nr. 3531/85 criteria voor de totstandkoming van deze lijsten bevatten, moeten de Spaanse autoriteiten zich houden aan de ter zake geldende Spaanse regeling, dat wil zeggen het ministerieel besluit van 12 juni 1981.

De Commissie heeft enkel tot taak, de inhoud van de door de Spaanse administratie ingediende lijsten te verifiëren. In het concrete geval moet worden gecontroleerd, of de schepen die op de ontwerp-lijsten staan in bijlage IX van de Toetredingsakte voorkomen, of hun geen straf is opgelegd en of de technische gegevens overeenkomen met de gegevens van de bijlage. Het behoort dus geenszins tot de taak van de Commissie om de interne criteria die de Spaanse autoriteiten bij de opstelling van de periodieke lijsten hebben gebruikt, te onderzoeken, af te wijzen of te bevestigen. Haar goedkeuring van een overeenkomstig het besluit van 12 juni 1981 opgestelde ontwerp-lijst betekent derhalve niet, dat de Commissie daardoor een interne Spaanse rechtsregel toepast.

Wat de beweerde schending van het beginsel van gelijke toegangsvoorwaarden betreft, is er op nationaal niveau geen sprake van schending van het beginsel van gelijke behandeling, daar het ministerieel besluit van 12 juni 1981 een algemeen besluit is, waarop de in de bijlage bij dit besluit genoemde visserijbedrijven zich nog steeds kunnen beroepen. Gemeenschapsrechtelijk gezien betekent het uit de cumulatie van visrechten voortvloeiende verschil niet noodzakelijkerwijs, dat beide categorieën schepen ongelijk worden behandeld. De inwerkingtreding van de Toetredingsakte heeft de situatie van schepen zonder gecumuleerde rechten niet nadelig beïnvloed, daar die Akte het aantal vaartuigen dat gelijktijdig in de wateren van de Gemeenschap mag vissen, op 150 heeft gebracht, terwijl dit aantal daarvóór veel lager lag.

Ten slotte is artikel 2, lid 1, van verordening nr. 101/76 in het door Apesco bedoelde geval evenmin van toepassing: in de eerste plaats is de in de Toetredingsakte vastgestelde regeling een voorlopige regeling, die afwijkt van de algemene gemeenschapsregeling voor het behoud en het beheer van de visstand, in de tweede plaats wordt de in de Toetredingsakte bedoelde visserijactiviteit uitgeoefend in wateren die niet onder de Spaanse soevereiniteit of jurisdictie vallen.

R. Joliet
rechter-rapporteur