ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

25 april 2002 *

In de gevoegde zaken C-418/00 en C-419/00,

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

verzoekster,

tegen

Franse Republiek, vertegenwoordigd door C. Vasak en G. de Bergues als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Frans.

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Franse Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 2, van verordening (EEG) nr. 170/83 van de Raad van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (PB L 24, blz. 1), de artikelen 1 en 11, leden 1 en 2, van verordening (EEG) nr. 2241/87 van de Raad van 23 juli 1987 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten (PB L 207, blz. 1), artikel 9, lid 2, van verordening (EEG) nr. 3760/92 van de Raad van 20 december 1992 tot invoering van een communautaire regeling voor de visserij en de aquacultuur (PB L 389, blz. 1) en de artikelen 2, 21, leden 1 en 2, en 31 van verordening (EEG) nr. 2847/93 van de Raad van 12 oktober 1993 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 261, blz. 1) (C-418/00), alsmede krachtens artikel 9, lid 2, van verordening nr. 3760/92 en de artikelen 2, 21 en 31 van verordening nr. 2847/93, in samenhang met de verordeningen (EG) nrs. 3362/94 van de Raad van 20 december 1994 inzake de vaststelling van de voor 1995 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden, alsmede de bij de visserij in het kader van de totaal toegestane vangsten in acht te nemen voorschriften (PB L 363, blz. 1), en 3074/95 van de Raad van 22 december 1995 inzake de vaststelling van de voor 1996 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden, alsmede bepaalde bij de visserij in acht te nemen voorschriften (PB L 330, blz. 1) (C-419/00), door:

— niet de passende voorschriften te hebben vastgesteld voor het gebruik van de haar toegewezen quota voor de vangstseizoenen 1991 tot en met 1994 (C-418/00) alsmede voor de vangstseizoenen 1995 en 1996 (C-419/00),

— niet te hebben toegezien op de naleving van de gemeenschapsregeling met betrekking tot de instandhouding van de soorten, door controle van de uitoefening van de visserij alsmede door een passende inspectie van de aanvoer en de registratie van de vangsten,

— de visserij door onder de Franse vlag varende of in Frankrijk geregistreerde vissersvaartuigen niet voorlopig te hebben verboden, ofschoon het quotum werd geacht door de betrokken vangsten te zijn uitgeput, en door uiteindelijk de visserij te verbieden toen het quotum reeds ruimschoots was overschreden, voor de vangstseizoenen 1991 tot en met 1994 (C-418/00) alsmede voor de vangstseizoenen 1995 en 1996 (C-419/00),

— geen strafrechtelijke of administratieve stappen te hebben ondernomen tegen de kapitein of ieder ander persoon die verantwoordelijk is voor visserij-activiteiten na de vangstverboden, voor de vangstseizoenen 1991 tot en met 1994 (C-418/00) alsmede voor de vangstseizoenen 1995 en 1996 (C-419/00),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

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

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,
griffier: R. Grass,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 oktober 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij twee verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Hof op 13 november 2000, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG het Hof verzocht vast te stellen dat de Franse Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 2, van verordening (EEG) nr. 170/83 van de Raad van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (PB L 24, blz. 1), de artikelen 1 en 11, leden 1 en 2, van verordening (EEG) nr. 2241/87 van de Raad van 23 juli 1987 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten (PB L 207, blz. 1), artikel 9, lid 2, van verordening (EEG) nr. 3760/92 van de Raad van 20 december 1992 tot invoering van een communautaire regeling voor de visserij en de aquacultuur (PB L 389, blz. 1) en de artikelen 2, 21, leden 1 en 2, en 31 van verordening (EEG) nr. 2847/93 van de Raad van 12 oktober 1993 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 261, blz. 1) (C-418/00), alsmede krachtens artikel 9, lid 2, van verordening nr. 3760/92 en de artikelen 2, 21 en 31 van verordening nr. 2847/93, in samenhang met de verordeningen (EG) nrs. 3362/94 van de Raad van 20 december 1994 inzake de vaststelling van de voor 1995 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden, alsmede de bij de visserij in het kader van de totaal toegestane vangsten in acht te nemen voorschriften (PB L 363, blz. 1), en 3074/95 van de Raad van 22 december 1995 inzake de vaststelling van de voor 1996 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden, alsmede bepaalde bij de visserij in acht te nemen voorschriften (PB L 330, blz. 1) (C-419/00), door:

— niet de passende voorschriften te hebben vastgesteld voor het gebruik van de haar toegewezen quota voor de vangstseizoenen 1991 tot en met 1994 (C-418/00) alsmede voor de vangstseizoenen 1995 en 1996 (C-419/00),

— niet te hebben toegezien op de naleving van de gemeenschapsregeling met betrekking tot de instandhouding van de soorten, door controle van de uitoefening van de visserij alsmede door een passende inspectie van de aanvoer en de registratie van de vangsten,

— de visserij door onder de Franse vlag varende of in Frankrijk geregistreerde vissersvaartuigen niet voorlopig te hebben verboden, ofschoon het quotum door de betrokken vangsten werd geacht te zijn uitgeput, en door uiteindelijk de visvangst te verbieden toen het quotum reeds ruimschoots was overschreden, voor de vangstseizoenen 1991 tot en met 1994 (C-418/00) alsmede voor de vangstseizoenen 1995 en 1996 (C-419/00),

— geen strafrechtelijke of administratieve stappen te hebben ondernomen tegen de kapitein of ieder ander persoon die verantwoordelijk is voor visserijactiviteiten na de vangstverboden, voor de vangstseizoenen 1991 tot en met 1994 (C-418/00) alsmede voor de vangstseizoenen 1995 en 1996 (C-419/00).

2 Bij beschikking van de president van het Hof van 18 januari 2001 zijn de zaken C-418/00 en C-419/00 overeenkomstig artikel 43 van het Reglement voor de procesvoering gevoegd voor de schriftelijke behandeling en voor het arrest.

Toepasselijke bepalingen van gemeenschapsrecht

3 Bij een reeks gemeenschapsverordeningen zijn voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden de totaal toegestane vangsten alsmede de bij deze visserij in acht te nemen voorschriften vastgesteld. Wanneer het noodzakelijk blijkt de vangsten van een soort te beperken, wordt elk jaar overgegaan tot de vaststelling van het totale quotum dat per bestand of groep bestanden mag worden gevangen en van het gedeelte daarvan dat voor de Gemeenschap beschikbaar is. Het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte wordt onder de lidstaten aldus verdeeld, dat elke lidstaat een relatieve stabiliteit wordt gewaarborgd in de visserij-activiteiten met betrekking tot elk van de betrokken bestanden.

4 Voorts voorzien deze verordeningen in de maatregelen die noodzakelijk zijn om deze doelstellingen te bereiken en te doen naleven, zoals de inspectie van de vissersvaartuigen, de controle van de vangsten, de sluiting van de visserij en strafrechtelijke of administratieve stappen in geval van quota-overschrijdingen.

Bepalingen betreffende het gebruik van de quota alsmede de inspectie van de vissersvaartuigen en de controle op de aanvoer

5 Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 bepaalt:

„De lidstaten stellen, in overeenstemming met de geldende communautaire bepalingen, de voorschriften vast voor het gebruik van de hun toegewezen quota. [...]"

6 Vanaf 1 januari 1993 is deze verordening vervangen door verordening nr. 3760/92. Artikel 9, lid 2, daarvan legt de lidstaten een soortgelijke verplichting op, in de volgende bewoordingen:

„De lidstaten stellen de Commissie elk jaar in kennis van de criteria voor de verdeling van de hun toegewezen beschikbare vangsten en van de bepalingen betreffende het gebruik daarvan die zij in overeenstemming met het gemeenschapsrecht en het gemeenschappelijk visserijbeleid hebben vastgesteld."

7 Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2241/87, dat deel uitmaakt van titel I, „Inspectie en controle van vissersvaartuigen en hun activiteiten", luidt:

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

8 Artikel 2 van verordening nr. 2241/87, dat eveneens deel uitmaakt van titel I, luidt:

„1. De in artikel 1 bedoelde inspectie en controle worden door elke lidstaat voor eigen rekening uitgevoerd en verricht door een door deze lidstaat daartoe aangewezen inspectiedienst.

Bij de uitvoering van deze taak moeten de lidstaten erop toezien dat de in artikel 1 bedoelde bepalingen en maatregelen worden nageleefd. Bovendien moeten zij daarbij zodanig tewerk gaan dat de normale visserijactiviteit niet nodeloos wordt gehinderd. Zij moeten er tevens voor zorgen dat bij de inspectie niet discriminerend wordt opgetreden ten aanzien van de verschillende sectoren en vaartuigen.

2. De personen die verantwoordelijk zijn voor de vissersvaartuigen die worden geïnspecteerd, verlenen hun medewerking aan inspecties overeenkomstig lid 1."

9 Vanaf 1 januari 1994 is verordening nr. 2241/87 vervangen door verordening nr. 2847/93. Artikel 2 van laatstgenoemde verordening, dat deel uitmaakt van titel I, „Inspectie en controle van vissersvaartuigen en hun activiteiten", bepaalt:

„1. Teneinde te waarborgen dat alle geldende regelingen in verband met de instandhoudings- en controlemaatregelen worden nageleefd, verricht iedere lidstaat op zijn grondgebied en in de onder zijn soevereiniteit of jurisdictie vallende maritieme wateren controles op de uitoefening van de visserij en aanverwante activiteiten. Hij inspecteert de vissersvaartuigen en onderzoekt alle activiteiten op basis waarvan de naleving van deze verordening kan worden geverifieerd, waaronder de aanvoer, de verkoop, het vervoer en de opslag van visserijproducten, alsmede de registratie van de aanvoer en de verkoop.

2. Vissersvaartuigen die visserijactiviteiten kunnen uitoefenen en onder de vlag van een derde land in maritieme wateren onder de soevereiniteit of jurisdictie van een lidstaat varen, worden onderworpen aan een regeling inzake melding van de verplaatsingen en van de vangsten die aan boord zijn.

De lidstaten delen de Commissie de uitvoeringsbepalingen mee die zijn vastgesteld om deze procedures te doen naleven.

3. Iedere lidstaat controleert, buiten de communautaire visserijzone en voorzover deze controle nodig is om de communautaire regelingen voor die wateren te doen naleven, de visserijactiviteiten van de vissersvaartuigen die zijn vlag voeren.

4. Teneinde te waarborgen dat de inspectie zo doeltreffend mogelijk en met zo min mogelijk kosten wordt uitgevoerd, coördineren de lidstaten hun controleactiviteiten. Zij kunnen daartoe gemeenschappelijke inspectieprogramma's opzetten die hen in staat stellen vissersvaartuigen uit de Gemeenschap in de in de leden 1 en 3 bedoelde wateren te inspecteren. Zij nemen maatregelen waarbij de bevoegde nationale autoriteiten en de Commissie in de gelegenheid worden gesteld elkaar regelmatig in te lichten over de opgedane ervaring."

Bepalingen betreffende de sluiting van de visserij

10 Artikel 11, leden 1 en 2, van verordening nr. 2241/87, dat deel uitmaakt van titel III, „Verbod van visserijactiviteiten", luidt als volgt:

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

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

11 Vanaf 1 januari 1994 is artikel 11, leden 1 en 2, van verordening nr. 2241/87 vervangen door artikel 21, leden 1 en 2, van verordening nr. 2847/93, dat deel uitmaakt van titel IV, „Regulering en sluiting van de visserij", en in wezen dezelfde inhoud heeft.

Bepalingen betreffende strafrechtelijke of administratieve stappen in geval van quota-overschrijdingen

12 Artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2241/87 bepaalt:

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

13 Vanaf 1 januari 1994 is artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2241/87 vervangen door artikel 31 van verordening nr. 2847/93, dat deel uitmaakt van titel VIII, „Maatregelen in geval van niet-naleving van de regeling", luidende:

„1. Wanneer de lidstaten, met name na een controle of inspectie op grond van deze verordening, constateren dat de voorschriften van het gemeenschappelijk visserijbeleid niet zijn nageleefd, zien zij erop toe dat passende maatregelen worden getroffen, daaronder begrepen de inleiding, overeenkomstig hun nationale wetgeving, van een administratieve of strafrechtelijke actie tegen de verantwoordelijke natuurlijke of rechtspersonen.

2. De krachtens lid 1 ingeleide actie moet er, overeenkomstig de relevante bepalingen van de nationale wetgeving, voor kunnen zorgen dat het economisch voordeel van de verantwoordelijke personen wordt tenietgedaan, of leiden tot resultaten die in verhouding staan tot de ernst van de overtreding, zodat verdere overtredingen van hetzelfde type effectief worden ontraden.

3. De sancties voortvloeiend uit de in lid 2 bedoelde actie kunnen, naar gelang van de ernst van de overtreding, het volgende behelzen:

— boetes,

— inbeslagneming van verboden vistuig en verboden vangsten,

— conservatoir beslag op het vaartuig,

— tijdelijke stillegging van het vaartuig,

— schorsing van de vergunning,

— intrekking van de vergunning.

4. De bepalingen van dit artikel beletten de lidstaat van aanvoer of overlading niet de vervolging van een overtreding over te dragen aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van registratie, mits deze laatste hiermee instemt en het in lid 2 bedoelde resultaat daardoor gemakkelijker kan worden bereikt. De lidstaat van aanvoer of overlading stelt de Commissie in kennis van een dergelijke overdacht van rechtsvervolging."

De feiten en de precontentieuze procedure

14 De Commissie leidde tegen de Franse Republiek twee afzonderlijke inbreukprocedures in, respectievelijk met betrekking tot de vangstseizoenen 1991 tot en met 1994 (C-418/00), en met betrekking tot die van 1995 en 1996 (C-419/00).

De vangstseizoenen 1991 tot en met 1994 (C-418/00)

15 Bij brief van 16 januari 1996 maakte de Commissie de Franse autoriteiten attent op de overbevissing van de aan de Franse Republiek toegewezen visbestanden

voor de vangstseizoenen 1991 tot en met 1994. Van mening dat de Franse autoriteiten hun controleverplichtingen niet waren nagekomen, verzocht de Commissie hen om mededeling van de gegevens betreffende de vangsten en de aanvoer waarop zij zich hadden gebaseerd om een voorlopig vangstverbod uit te vaardigen, alsmede van alle nuttige gegevens over de acties tegen de verantwoordelijken voor de quota-overschrijdingen.

16 Bij brief van 16 april 1996 bevestigden de Franse autoriteiten dat sprake was van overbevissing van de door de Commissie in haar brief van 16 januari 1996 bedoelde bestanden. Zij meldden eveneens, dat zij de processen-verbaal betreffende de vervolging tegen de verantwoordelijken van de quota-overschrijdingen niet hadden kunnen terugvinden.

17 Bij aanmaningsbrief van 27 maart 1998 stelde de Commissie dat de Franse Republiek de op haar rustende verplichtingen inzake beheer en controle van visquota niet was nagekomen, met name door de visvangst niet tijdig te verbieden toen bepaalde quota werden geacht volledig te zijn opgebruikt door vangsten van onder Franse vlag varende of in Frankrijk geregistreerde vaartuigen, en verzocht zij de Franse Republiek haar opmerkingen te maken. De Commissie was bovendien van mening dat zij geen passende informatie had ontvangen over sancties vanwege de Franse autoriteiten, en concludeerde in dezelfde brief dat de bij de artikelen 2 en 31 van verordening nr. 2847/93 voorgeschreven vervolging niet was ingesteld.

18 In hun antwoord van 7 augustus 1998 betwistten de Franse autoriteiten de aangevoerde tekortkomingen, en stelden zij dat zij alle nuttige maatregelen hadden genomen zodra uit de beschikbare visserijstatistieken was gebleken dat een quotum was opgebruikt of bijna was opgebruikt.

19 Deze verklaring gaf de Commissie geen voldoening, zodat zij de Franse Republiek bij brief van 30 september 1999 een met redenen omkleed advies zond.

20 De Franse Republiek antwoordde bij brief van 7 december 1999 op het met redenen omkleed advies. De Franse autoriteiten betwistten de door de Commissie vastgestelde quota-overschrijdingen niet en erkenden dat zij op basis van de destijds geldende nationale regeling niet in staat waren geweest tijdig tot de sluiting van de visvangst over te gaan. Zij betoogden evenwel dat vanaf 1998 een spoedprocedure was ingevoerd om tijdig besluiten te kunnen vaststellen voor de sluiting van de visserij. Wat het ontbreken van sancties tegen de verantwoordelijken voor quota-overschrijdingen betreft, verklaarden de Franse autoriteiten dat zij hadden gekozen voor een collectief beheer van de visquota waarbij administratieve en economische sancties werden opgelegd aan de producentenorganisaties die voor deze overschrijdingen verantwoordelijk waren.

De vangstseizoenen 1995 en 1996 (C-419/00)

21 Bij brieven van 3 februari en 11 november 1997 meldde de Commissie aan de Franse autoriteiten dat deze hun controleverplichtingen met betrekking tot de vangstseizoenen 1995 en 1996 niet waren nagekomen, aangezien de aan de Franse Republiek toegewezen quota voor de genoemde seizoenen waren overschreden en niet tijdig een voorlopig verbod was opgelegd. Zij verzocht hen eveneens om mededeling van de gegevens betreffende de vangsten en de aanvoer waarop zij zich hadden gebaseerd om een voorlopig vangstverbod uit te vaardigen, alsmede van alle nuttige gegevens over de acties tegen de verantwoordelijken voor quota-overschrijdingen.

22 Bij brieven van 3 april 1997 en 26 januari 1998 maakten de Franse autoriteiten gewag van fouten in de door de Commissie voorgelegde cijfers. Zij betoogden bovendien dat de besluiten tot sluiting van de visserij waren vastgesteld zodra uit de beschikbare statistieken was gebleken dat een quotum was bereikt of overschreden. Voorts meldden zij dat zij de processen-verbaal betreffende de vervolging van de verantwoordelijken voor quota-overschrijdingen niet hadden kunnen terugvinden.

23 Van mening dat deze maatregelen niet toereikend waren gebleken om de overbevissing in 1995 en in 1996 te verhinderen, zond de Commissie de Franse Republiek op 4 maart 1999 een aanmaningsbrief met tabellen blijkens welke onder Franse vlag varende of in Frankrijk ingeschreven vaartuigen gedurende deze jaren een reeks van elf bestanden hadden overbevist. Zij herhaalde hierin de grieven dat de Franse autoriteiten de op hen rustende verplichtingen inzake beheer en controle van de visquota niet waren nagekomen, met name door de visvangst niet tijdig te verbieden wanneer bepaalde quota werden geacht door de vangsten van deze vaartuigen volledig te zijn opgebruikt en door geen strafrechtelijke of administratieve stappen te ondernemen in geval van quota-overschrijdingen.

24 In hun antwoord van 27 april 1999 betwistten de Franse autoriteiten de gestelde tekortkomingen, in het bijzonder wat de makreelvangst in 1996 betreft. Voor elk van de door de Commissie genoemde bestanden hadden zij alle nuttige maatregelen genomen zodra bleek dat een quotum was opgebruikt of bijna was opgebruikt. Sommige overschrijdingen waren volgens hen te wijten aan de aanvoer in het buitenland van onder de Franse vlag varende of in Frankrijk ingeschreven vaartuigen, terwijl andere het gevolg waren van de voortzetting van de visvangst tussen het tijdstip waarop tot de sluiting werd besloten en de tenuitvoerlegging van dat besluit.

25 Deze verklaring gaf de Commissie geen voldoening, zodat zij de Franse Republiek op 30 september 1999 een met redenen omkleed advies zond.

26 In hun antwoord van 7 december 1999 op dit advies betwistten de Franse autoriteiten de door de Commissie vastgestelde quota-overschrijdingen niet, behoudens wat makreel betreft. Zij erkenden dat zij op basis van de destijds geldende nationale regeling niet in staat waren geweest tijdig tot de sluiting van de visvangst over te gaan, maar voerden aan dat vanaf 1998 een spoedprocedure was ingesteld om tijdig besluiten te kunnen vaststellen voor de sluiting van de visvangst. Wat het ontbreken van sancties in geval van quota-overschrijdingen

betreft, verklaarden de Franse autoriteiten dat zij hadden gekozen voor een collectief beheer van de visquota waarbij administratieve en economische sancties werden opgelegd aan de producentenorganisaties die voor deze overschrijdingen verantwoordelijk waren.

27 Van mening dat de Franse Republiek niet had toegezien op de naleving van de gemeenschapsregeling voor instandhouding en beheer van visbestanden, heeft de Commissie het onderhavige beroep wegens niet-nakoming ingesteld.

De ontvankelijkheid van de beroepen

28 In haar verweerschrift, dat geldt voor de twee zaken, stelt de Franse regering vragen aan de orde over de grondslag van de beroepen, en voert zij aan dat hiermee een principiële veroordeling van de Franse Republiek blijkt te worden beoogd ondanks haar niet aflatende inspanningen.

29 De Franse regering had dezelfde exceptie opgeworpen in het kader van het door de Commissie tegen haar ingestelde beroep wegens niet-nakoming met betrekking tot de vangstseizoenen 1988 en 1990. Deze exceptie is door het Hof verworpen in zijn arrest van 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk (C-333/99, Jurispr. blz. I-1025, punten 23-25). Meer in het bijzonder zij eraan herinnerd, dat de Commissie bij de uitoefening van haar aan de artikelen 211 EG en 226 EG ontleende bevoegdheden geen procesbelang behoeft aan te tonen, aangezien zij in het algemeen belang van de Gemeenschap ambtshalve erop moet toezien dat de lidstaten het Verdrag toepassen en een eventuele niet-nakoming van de daaruit voortvloeiende verplichtingen met het oog op de beëindiging van die niet-nakoming moet doen vaststellen (zie arresten van 4 april 1974, Commissie/Frankrijk, 167/73, Jurispr. blz. 359, punt 15; 11 augustus 1995, Commissie/Duitsland, C-431/92, Jurispr. blz. I-2189, punt 21; 9 november 1999, Commissie/Italië, C-365/97, Jurispr. blz. I-7773, punt 59, en 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 23).

30 De beroepen zijn dus ontvankelijk.

Ten gronde

31 De Commissie heeft ten aanzien van de Franse Republiek de volgende vier grieven geformuleerd:

— ontbreken van passende voorschriften voor het gebruik van de quota, in strijd met artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 (C-418/00), en artikel 9, lid 2, van verordening nr. 3760/92 (C-418/00 en C-419/00),

— ontbreken van inspectie van de vissersvaartuigen en van controle van de vangsten, in strijd met artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 (C-418/00), artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2241/87 (C-418/00), artikel 9, lid 2, van verordening nr. 3760/92 (C-418/00 en C-419/00), en artikel 2 van verordening nr. 2847/93 (C-418/00 en C-419/00),

— te late sluiting van de visserij, in strijd met artikel 11, leden 1 en 2, van verordening nr. 2241/87 (C-418/00) en, vanaf 1 januari 1994, met artikel 21, leden 1 en 2, van verordening nr. 2847/93 (C-418/00 en C-419/00),

— ontbreken van strafrechtelijke of administratieve sancties, in strijd met artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2241/87 (C-418/00) en, vanaf 1 januari 1994, met artikel 31 van verordening nr. 2847/93 (C-418/00 en C-419/00).

32 De eerste en de tweede grief dienen samen te worden onderzocht.

Argumenten van partijen

Vaststelling van passende voorschriften voor het gebruik van de quota alsmede ontbreken van inspectie van de vissersvaartuigen en van controle van de vangsten

33 In de eerste plaats stelt de Commissie, dat de voorschriften die de Franse autoriteiten voor het gebruik van de quota hebben vastgesteld, niet voldoende aangepast en doeltreffend zijn om de quota voor de verschillende soorten visvangst te beheren. Volgens haar waren speciale voorschriften bijzonder nuttig geweest voor het beheer van de quota tijdens de laatste maand van de jaren 1991 tot en met 1996, want met een betere en strengere controle van het tempo waartegen de quota werden opgebruikt, ware het gemakkelijker geweest tijdig een vangstverbod uit te vaardigen.

34 In de tweede plaats heeft de Franse regering volgens de Commissie de visserijactiviteit niet voldoende gecontroleerd en heeft zij de aanvoer en de registratie van de vangsten niet naar behoren geverifieerd. Waren doeltreffende inspecties verricht, dan hadden volgens de Commissie tijdig maatregelen voor de sluiting van de visserij kunnen worden genomen en waren de visquota nageleefd.

35 De Commissie betoogt meer in het bijzonder, dat de quota-overschrijdingen waarvan sprake in de tabellen bij haar aanmaningsbrieven van 27 maart 1998 en 4 maart 1999, aantonen dat de Franse autoriteiten niet tijdig de controlemaatregelen hebben genomen die nodig zijn om deze overschrijdingen te voorkomen.

36 De Franse regering erkent weliswaar het grootste deel van de door de Commissie vastgestelde overschrijdingen, maar merkt op dat ondanks de verbetering van haar quotabeheer er nog steeds een probleem bleef met betrekking tot de in het buitenland aangevoerde vangsten van onder de Franse vlag varende of in Frankrijk geregistreerde vaartuigen. Zo hebben de Franse autoriteiten het bestaan van deze vangsten te laat vernomen, welke vertraging heeft geleid tot quota-overschrijdingen. Volgens de Franse regering is dit probleem echter vanaf 1997 geregeld en is er in 1998 geen enkele overschrijding geweest.

37 Meer in het bijzonder met betrekking tot het vangstseizoen 1996 betwist de Franse regering de door de Commissie vastgestelde overschrijdingen voor makreel. Zij verwijst dienaangaande naar de mechanismen voor overdracht van makreelvangsten tussen de oostelijke en westelijke bestanden, waarin is voorzien bij verordening nr. 3074/95. In wezen komt dit hierop neer, dat een deel van de totaal toegestane vangst van het westelijke bestand, ten belope van 65 000 ton makreel en overeenstemmend met de ICES-gebieden V b (EG), VI, VII, VIII a, b, d, e, XII alsmede XIV, gedurende het laatste trimester van het jaar kan worden gevist in de ICES-gebieden II a (EG), III a, III b, c, d en IV, die het oostelijke bestand omvatten.

38 Dankzij deze overdrachtmechanismen kunnen onder Franse vlag varende of in Frankrijk ingeschreven vaartuigen in de Noordzee maximum 2 770 ton makreel vissen, bovenop het op het oostelijke bestand toegerekende nationale quotum van 1 270 ton. Bijgevolg moet het verschil tussen de vangsten van deze vaartuigen en dit quotum worden verrekend op deze marge van 2 770 ton, zodat het quotum niet is overschreden.

39 De Franse regering betwist bovendien het bestaan van overbevissing van haring in 1996 in de gebieden Vb, Via N en Vib. Zij verwerpt het argument van de Commissie dat deze vaststelling gebaseerd is op de overeenkomstig artikel 15, lid 1, van verordening nr. 2847/93 door de Franse autoriteiten meegedeelde

cijfers, en betoogt dat de cijfers van de Commissie onjuist zijn en niet overeenstemmen met de door de betrokken vaartuigen gedeclareerde hoeveelheden.

Te late sluiting van de visserij

40 Volgens de Commissie hebben de Franse autoriteiten tussen 1991 en 1996 zeer laat tot sluiting van de visserij besloten, namelijk twee of drie maanden na de passende datum, en is in sommige gevallen zelfs nooit daartoe besloten.

41 De Franse regering betoogt dat zij met haar sluitingsbesluiten niet tot de uitputting van de visquota heeft gewacht. De besluiten werden immers vastgesteld op een tijdstip dat het bekende vangstniveau nog beneden de quota lag. Zij merkt evenwel op, dat een termijn van veertien dagen verloopt tussen een sluitingsbesluit en de tenuitvoerlegging ervan bij wege van bekendmaking in het *Journal officiel de la République française*. De quota-overschrijdingen zijn het gevolg van de voortzetting van de visserij in de tussentijd.

Ontbreken van strafrechtelijke of administratieve sancties

42 De Commissie verwerpt het argument van de Franse regering, dat deze de processen-verbaal betreffende de betrokken quota-overschrijdingen niet heeft kunnen terugvinden, en stelt vast dat omstandige bewijzen van eventuele strafmaatregelen tegen producentenorganisaties ontbreken. Zij concludeert dan ook dat de Franse autoriteiten de vereiste vervolgingen niet hebben ingesteld.

43 De Franse regering maakt een onderscheid tussen strafrechtelijke sancties die op vissers worden toegepast, en administratieve sancties tegen producentenorganisaties.

44 Wat het eerste soort sancties betreft, stelt de Franse regering dat wijzigingen in de vangsthoeveelheden na de sluiting van de visserij niet worden veroorzaakt door de onrechtmatige voortzetting van de visserij, maar het gevolg zijn van statistische rectificaties met betrekking tot de vóór de sluiting verrichte vangsten.

45 Voorts kan overbevissing volgens de Franse regering enkel tot strafrechtelijke vervolging leiden indien hiermee een in het *Journal officiel de la République française* bekendgemaakt ministerieel sluitingsbesluit wordt overtreden dat zowel op een vissoort als op een visgebied betrekking heeft, en indien deze door een gemachtigd ambtenaar is vastgesteld, wat meestal enkel op zee mogelijk is.

46 Aangaande de administratieve sancties, maakt de Franse regering melding van een systeem waarin de producentenorganisaties worden belast met het collectieve beheer van de nationale quota en sancties van economische aard worden opgelegd, waarbij in geval van overschrijding van het aan een producentenorganisatie toegewezen quotum de desbetreffende hoeveelheden het jaar nadien worden afgetrokken bij de verdeling van het nationale quotum over de verschillende organisaties.

47 De Franse regering voegt hieraan toe, dat zij thans een ontwerpdecreet voorbereidt om passende maatregelen te nemen tegen producentenorganisaties die verantwoordelijk zijn voor quota-overschrijdingen.

Beoordeling door het Hof

Vaststelling van passende voorschriften voor het gebruik van de quota alsmede ontbreken van inspectie van de vissersvaartuigen en van controle van de vangsten

48 De Commissie verstrekt tot staving van haar twee beroepen omstandige feitelijke gegevens waaruit blijkt dat overbevissing herhaaldelijk is voorgekomen. Zo zijn de visquota voor ansjovis tijdens het vangstseizoen 1991 bijvoorbeeld overschreden met 100 %, in 1992 met 50 % en in 1994 met 67 %, en voor wijting in 1992 met ongeveer 10 %, in 1994 met 15 % en in 1995 met 10 %.

49 Dat de vastgestelde overschrijdingen zo omvangrijk en frequent waren, kan alleen betekenen dat de overbevissing het gevolg is van het ontbreken van passende voorschriften voor het gebruik van de visquota en van een gebrekkige nakoming van de controleverplichtingen.

50 Dankzij de inspanningen van de Franse regering is de marge van overschrijding van de visquota tijdens de betrokken periode weliswaar aanzienlijk verminderd. Een verbetering in het beheer van de quota vormt evenwel geen verontschuldiging voor het vastgestelde verzuim (zie arrest van 1 februari 2001, Commissie/ Frankrijk, reeds aangehaald, punt 36).

51 Dienaangaande is het niet ter zake dienend, of de niet-nakoming voortvloeit uit de wil van de lidstaat waaraan zij is toe te rekenen, uit diens nalatigheid of uit technische moeilijkheden die de lidstaat zou hebben ondervonden. Het is vaste rechtspraak, dat een lidstaat zich niet kan beroepen op praktische moeilijkheden ter rechtvaardiging van het ontbreken van passende controles. Het staat daarentegen aan de lidstaten, die belast zijn met de uitvoering van de gemeen-

schapsregelingen in de sector visserijproducten, om door passende maatregelen een oplossing voor die moeilijkheden te vinden (zie arrest van 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punten 36 en 44).

52 Het argument van de Franse regering aangaande de in het buitenland aangevoerde vangsten kan niet worden aanvaard. Er zij immers opgemerkt dat in punt 4.2.2. van bijlage IV bij verordening (EEG) nr. 2807/83 van de Commissie van 22 september 1983 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de registratie van gegevens over de visvangst van de lidstaten (PB L 276, blz. 1), is voorgeschreven dat de kapitein van het vaartuig binnen 48 uur na de afloop van de lossing het origineel van het logboek en van de aangifte van aanvoer moet zenden aan de bevoegde instanties van de lidstaat waarvan het vaartuig de vlag voert of waar het is geregistreerd. De mededeling van deze documenten had het voor de Franse autoriteiten mogelijk moeten maken zich rechtstreeks op de hoogte te stellen van de aanvoer in het buitenland door onder Franse vlag varende of in Frankrijk geregistreerde vaartuigen. De herhaling van de overschrijdingen lijkt erop te wijzen dat de Franse Republiek niet heeft toegezien op de naleving van deze informatieverplichtingen.

53 Aangaande de quota-overschrijdingen voor makreel tijdens het vangstseizoen 1996 mag de Franse regering volgens de voorschriften van verordening nr. 3074/95, met het oog op een beter gebruik van deze quota, weliswaar 2 770 ton makreel overdragen van de gebieden II a (de EG-zone uitgezonderd), V b (EG), VI, VII, VIII a, b, d, e, XII, alsmede XIV naar aangrenzende gebieden. De in de bijlage bij die verordening bedoelde overdrachtmechanismen voor makreel beperken deze mogelijkheid om vangsten naar de gemeenschapswateren van het ICES-deelgebied IV a over te dragen evenwel tot de periode van 1 oktober tot 31 december 1996.

54 In casu heeft de Commissie vastgesteld, dat het totale quotum van 1 270 ton voor makreel in de gebieden II a, III a, b, c, d en IV in de loop van de maand november 1996 was overschreden. De Franse regering heeft niet aangetoond dat de 88 ton die het verschil vormen tussen de gevangen hoeveelheid en haar quotum, enkel in het ICES-gebied IV a werden gevangen, met uitsluiting van de andere gebieden waarop het onderhavige beroep wegens niet-nakoming betrekking heeft.

55 Wat de overbevissing van haring in 1996 betreft, is de Commissie niet verplicht rekening te houden met de nieuwe cijfers die haar pas na afloop van de bij artikel 15, lid 1, van verordening nr. 2847/93 voorgeschreven termijn zijn meegedeeld.

56 Wat de vangstseizoenen 1991 tot en met 1996 betreft, moet dus worden vastgesteld, dat de Franse Republiek, door niet de passende voorschriften te hebben vastgesteld voor het gebruik van de haar toegewezen quota, en door niet op de naleving van de gemeenschapsregeling inzake instandhouding van de soorten te hebben toegezien door controle op de uitoefening van de visserij alsmede door een passende inspectie van de aanvoer en registratie van de vangsten, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83, artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2241/87, artikel 9, lid 2, van verordening nr. 3760/92, en artikel 2 van verordening nr. 2847/93.

Te late sluiting van de visserij

57 De naleving van de communautaire regeling inzake instandhouding en beheer van visbestanden is voor de lidstaten een dringende verplichting, met het oog op de bescherming van de visgronden, de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee en de duurzame en evenwichtige exploitatie daarvan onder passende economische en sociale omstandigheden.

58 Om deze redenen heeft het Hof reeds geoordeeld, dat artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2241/87 de lidstaten de verplichting oplegt, nog voor de quota zijn uitgeput, dwingende maatregelen te treffen om voorlopig alle visserij-activiteiten te verbieden (zie arrest van 7 december 1995, Commissie/Frankrijk, C-52/95, Jurispr. blz. I-4443, punten 29 en 30). Deze uitlegging geldt eveneens voor artikel 21, lid 2, van verordening nr. 2847/93 dat in wezen in identieke

bewoordingen is gesteld als artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2241/87, en in de plaats daarvan is gekomen.

59 Bovendien kan volgens vaste rechtspraak een lidstaat zich niet beroepen op bepalingen, praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit communautaire voorschriften voortvloeiende verplichtingen en termijnen (zie arresten van 8 juni 1993, Commissie/Nederland, C-52/91, Jurispr. blz. I-3069, punt 36, en 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 54).

60 Bijgevolg kan een lidstaat zich niet beroepen op vertraging wegens de tijd die verloopt alvorens informatie ter bestemming komt of een besluit wordt gepubliceerd, ter rechtvaardiging van de te late tenuitvoerlegging van passende maatregelen om de visserij te verbieden. De lidstaat is integendeel verplicht rekening te houden met deze administratieve termijnen wanneer hij de datum van de sluiting van de visvangst vaststelt.

61 Vastgesteld moet dus worden dat de Franse Republiek, door de visserij door onder Franse vlag varende of in Frankrijk geregistreerde vissersvaartuigen niet voorlopig te hebben verboden, ofschoon het quotum werd geacht door de betrokken vangsten te zijn uitgeput, en door uiteindelijk de visserij te verbieden toen het quotum reeds ruimschoots was overschreden, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 11, leden 1 en 2, van verordening nr. 2241/87, wat de vangstseizoenen 1991 tot en met 1993 betreft, en krachtens artikel 21, leden 1 en 2, van verordening nr. 2847/93, wat de vangstseizoenen 1994 tot en met 1996 betreft.

Ontbreken van strafrechtelijke of administratieve sancties

62 In geval van schending van de gemeenschapsregeling inzake instandhouding en controle van de visbestanden zijn de bevoegde autoriteiten van een lidstaat op

grond van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2241/87 gehouden tegen de personen die verantwoordelijk zijn voor deze schending, strafrechtelijke of administratieve stappen te ondernemen. Dezelfde verplichting rust sinds 1 januari 1994 op de lidstaten, krachtens artikel 31, lid 1, van verordening nr. 2847/93.

63 Aangaande het argument van de Franse regering inzake de statistische rectificaties, kan worden volstaan met de vaststelling dat een lidstaat zich niet kan beroepen op statistische tekortkomingen van zijn controleregeling ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van zijn gemeenschapsrechtelijke verplichtingen.

64 Met betrekking tot het argument van de Franse regering dat het meestal noodzakelijk is de overtredingen op zee vast te stellen om een strafrechtelijke sanctie te kunnen opleggen, heeft het Hof reeds geoordeeld dat deze overtredingen gemakkelijk bij de ontscheping van de vangst in de haven of bij de aanlanding, verkoop of opslag kunnen worden vastgesteld (zie arrest van 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 53).

65 Wat de administratieve sancties betreft, voldeden de voor de vangstseizoenen 1995 en 1996 genomen maatregelen niet aan de vereisten van artikel 31, lid 2, van verordening nr. 2847/93. Anders dan wat met dit artikel wordt beoogd, leidt de regeling van de Franse autoriteiten, die zich in geval van quota-overschrijdingen ertoe beperkt het jaar daarop de quota van de betrokken producentenorganisaties aan te passen, niet tot een resultaat dat evenredig is aan de ernst van de overtreding. Bovendien laten overtreders zich door deze regeling niet van verdere overtredingen afhouden, aangezien het economisch voordeel dat de overtreding voor de betrokkenen heeft opgeleverd, niet onmiddellijk wordt tenietgedaan.

66 Dat de Franse regering bezig is met het opstellen van een ontwerp van decreet om producentenorganisaties die quota hebben overschreden, op passende wijze te bestraffen, is in het kader van de onderhavige beroepen overigens irrelevant. Volgens vaste rechtspraak moet het bestaan van een niet-nakoming immers worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en kan het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening houden (zie, met name, arrest van 15 maart 2001, Commissie/Frankrijk, C-147/00, Jurispr. blz. I-2387, punt 26).

67 Vastgesteld zij dus, dat de Franse Republiek, door geen strafrechtelijke of administratieve stappen te hebben ondernomen tegen de kapitein of ieder ander persoon die verantwoordelijk is voor visserijactiviteiten na de vangstverboden, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2241/87, wat de vangstseizoenen 1991 tot en met 1993 betreft, en krachtens artikel 31 van verordening nr. 2847/93, wat de vangstseizoenen 1994 tot en met 1996 betreft.

Kosten

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

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Door voor de vangstseizoenen 1991 tot en met 1996 niet de passende voorschriften te hebben vastgesteld voor het gebruik van de haar toegewezen quota en door niet op de naleving van de gemeenschapsregeling inzake instandhouding van de soorten te hebben toegezien door controle op de uitoefening van de visserij alsmede door een passende inspectie van de aanvoer en de registratie van de vangsten, is de Franse Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 2, van verordening (EEG) nr. 170/83 van de Raad van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2241/87 van de Raad van 23 juli 1987 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten, artikel 9, lid 2, van verordening (EEG) nr. 3760/92 van de Raad van 20 december 1992 tot invoering van een communautaire regeling voor de visserij en de aquacultuur, en artikel 2 van verordening (EEG) nr. 2847/93 van de Raad van 12 oktober 1993 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid.

Door de visserij door onder Franse vlag varende of in Frankrijk geregistreerde vissersvaartuigen niet voorlopig te hebben verboden, ofschoon het quotum

werd geacht door de betrokken vangsten te zijn uitgeput, en door uiteindelijk de visserij te verbieden toen het quotum reeds ruimschoots was overschreden, is de Franse Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 11, leden 1 en 2, van verordening nr. 2241/87, wat de vangstseizoenen 1991 tot en met 1993 betreft, en krachtens artikel 21, leden 1 en 2, van verordening nr. 2847/93, wat de vangstseizoenen 1994 tot en met 1996 betreft.

Door geen strafrechtelijke of administratieve stappen te hebben ondernomen tegen de kapitein of ieder ander persoon die verantwoordelijk is voor visserijactiviteiten na de vangstverboden, is de Franse Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2241/87, wat de vangstseizoenen 1991 tot en met 1993 betreft, en krachtens artikel 31 van verordening nr. 2847/93, wat de vangstseizoenen 1994 tot en met 1996 betreft.

2) De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten.

Jann Edward Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 april 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

P. Jann