CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. STIX-HACKL

van 5 maart 2002 [1]

I — Inleiding

1. Het onderhavige beroep wegens niet-nakoming richt zich tegen de wijze waarop de Britse autoriteiten de visquota gedurende de vangstseizoenen 1985 tot en met 1988 alsmede 1990 hebben beheerd. In de parallelle procedure C-140/00 uit de Commissie soortgelijke verwijten ten aanzien van de vangstseizoenen 1991 tot en met 1996.

2. De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt in haar verweer in wezen dat de Commissie haar bewijsplicht ten aanzien van de door haar gestelde niet-nakomingen niet heeft vervuld, zonder de door de Commissie gelaakte gevallen van overbevissing in de desbetreffende vangstseizoenen in hun totaliteit te betwisten. In de onderhavige zaak is dus vooral de verdeling van de bewijslast aan de orde.

3. Het Hof heeft zich over dit vraagstuk reeds in zijn arrest van 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk [2], uitgesproken. Derhalve moet worden onderzocht, of in het bijzonder uit de argumentatie van de regering van het Verenigd Koninkrijk nieuwe gezichtspunten kunnen worden afgeleid die pleiten tegen de toepassing van de aan voornoemd arrest ten grondslag liggende gezichtspunten op de onderhavige zaak. Mocht dit niet het geval zijn, moet worden vastgesteld of de argumenten van de Commissie de gevraagde vaststellingen al dan niet rechtvaardigen.

II — Rechtskader

4. Verordening (EEG) nr. 170/83 [3] beoogt volgens haar artikel 1 de bescherming van de visgronden, de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee en een duurzame en evenwichtige exploitatie daarvan onder verantwoorde economische en sociale omstandigheden.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — C-333/99, Jurispr. blz. I-1025. Zie ook mijn conclusie in de zaak Commissie/Frankrijk (C-418/00 en C-419/00, Jurispr. blz. I-3969, blz. I-3972).

3 — Verordening van de Raad van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (PB L 24, blz. 1). Deze verordening is bij 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), ingetrokken en vervangen.

5. Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 170/83 bevat de maatregelen die moeten worden genomen om deze doelstellingen te bereiken. Artikel 2, lid 2, bepaalt dat de maatregelen van lid 1 onder andere kunnen bestaan in de beperking van de visserijactiviteiten, met name door vangstbeperking.

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

7. Op grond van deze bepaling zijn het Verenigd Koninkrijk bij verordening (EEG) nr. 1/85 [4] van de Raad, verordening (EEG) nr. 3721/85 [5] van de Raad, verordening (EEG) nr. 4034/86 [6] van de Raad, verordening (EEG) nr. 3977/87 [7] van de Raad respectievelijk verordening (EEG) nr. 4047/89 [8] van de Raad vangstquota toegewezen voor de jaren 1985 tot en met 1988, respectievelijk 1990.

8. Aangaande het quotabeheer bepaalt artikel 5, lid 2, van verordening

4 — Verordening van 19 december 1984 inzake de vaststelling van de voor 1985 geldende voorlopige totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden en bepaalde bij de visserij in het kader van de totaal toegestane vangsten in acht te nemen voorschriften (PB L 1, blz. 1). Deze verordening is gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 800/85 van de Raad van 26 maart 1985 houdende tweede wijziging van verordening nr. 1/85 (PB L 89, blz. 4), verordening (EEG) nr. 2756/85 van de Raad van 27 september 1985 houdende derde wijziging van verordening nr. 1/85 (PB L 259, blz. 68), en verordening (EEG) nr. 3720/85 van de Raad van 20 december 1985 houdende vierde wijziging van verordening nr. 1/85 (PB L 361, blz. 1).

5 — Verordening van 20 december 1985 inzake de vaststelling van de voor 1986 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden en bepaalde bij de visserij in het kader van de totaal toegestane vangsten in acht te nemen voorschriften (PB L 361, blz. 5). Deze verordening is gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3777/85 van de Raad van 31 december 1985 tot wijziging van verordening nr. 3721/85 (PB L 363, blz. 1), verordening (EEG) nr. 114/86 van de Raad van 20 januari 1986 tot verlenging tot en met 31 december 1986 van de geldigheidsduur van de verordeningen nr. 3721/85, (EEG) nr. 3730/85, (EEG) nr. 3734/85 en nr. 3777/85 betreffende de visserijsector (PB L 17, blz. 4), verordening (EEG) nr. 2057/86 van de Raad van 25 juni 1986 houdende derde wijziging van verordening nr. 3721/85 (PB L 176, blz. 3), verordening (EEG) nr. 2374/86 van de Raad van 24 juli 1986 houdende vierde wijziging van verordening nr. 3721/85 (PB L 206, blz. 4), en verordening (EEG) nr. 3221/86 van de Raad van 21 oktober 1986 houdende vijfde wijziging van verordening nr. 3721/85 (PB L 300, blz. 2).

6 — Verordening van 22 december 1986 inzake de vaststelling van de voor 1987 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden en bepaalde bij de visserij in het kader van de totaal toegestane vangsten in acht te nemen voorschriften (PB L 376, blz. 39). Deze verordening is gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1365/87 van de Raad van 18 mei 1987 (PB L 129, blz. 15), verordening (EEG) nr. 1880/87 van de Raad van 30 juni 1987 (PB L 179, blz. 4), verordening (EEG) nr. 2999/87 van de Raad van 5 oktober 1987 (PB L 285, blz. 2), en verordening (EEG) nr. 3545/87 van de Raad van 23 november 1987 houdende vierde wijziging van verordening nr. 4034/86 (PB L 337, blz. 7).

7 — Verordening van 21 december 1987 inzake de vaststelling van de voor 1988 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden en bepaalde bij de visserij in het kader van de totaal toegestane vangsten in acht te nemen voorschriften (PB L 375, blz. 1). Deze verordening is gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3173/88 van de Raad van 14 oktober 1988 (PB L 282, blz. 30), verordening (EEG) nr. 3286/88 van de Raad van 20 oktober 1988 (PB L 292, blz. 3), en verordening (EEG) nr. 3472/88 van de Raad van 7 november 1988 (PB L 305, blz. 12).

8 — Verordening van 19 december 1989 inzake de vaststelling van de voor 1990 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden en bepaalde, bij de visserij in het kader van de totaal toegestane vangsten in acht te nemen voorschriften (PB L 389, blz. 1). Deze verordening is gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 738/90 van de Raad van 22 maart 1990 (PB L 82, blz. 7), verordening (EEG) nr. 1874/90 van de Raad van 27 juni 1990 houdende tweede wijziging van verordening nr. 4047/89 (PB L 171, blz. 1), en verordening (EEG) nr. 1887/90 van de Raad van 29 juni 1990 houdende derde wijziging van verordening nr. 4047/89 (PB L 172, blz. 1).

nr. 170/83: „De lidstaten stellen, in overeenstemming met de geldende communautaire bepalingen, de voorschriften vast voor het gebruik van de hun toegewezen quota."

9. De voorwaarden voor de nakoming van deze verplichting zijn voor het eerst neergelegd in verordening (EEG) nr. 2057/82 van de Raad. [9] Deze verordening voorzag in controlemaatregelen voor de vangsten door vissersvaartuigen die de vlag van een lidstaat voeren of in een lidstaat zijn geregistreerd ten einde te verzekeren dat de elders aan de visserij gestelde beperkingen worden nageleefd. Deze maatregelen behelsden voorschriften betreffende de inspectie door de autoriteiten van de lidstaten van de vissersvaartuigen en van hun activiteiten, zowel op zee als in de havens. Voorts werden de lidstaten verplicht de Commissie regelmatig verslag uit te brengen over de inspectie en over de naar aanleiding van eventuele overtredingen van de communautaire visserijregeling genomen maatregelen.

10. In de oorspronkelijke versie bepaalde artikel 1 van verordening nr. 2057/82 onder meer:

„1. Elke lidstaat inspecteert de vissersvaartuigen die de vlag van een lidstaat voeren of in een lidstaat zijn geregistreerd en die zich bevinden in de havens op zijn grondgebied of in de onder zijn soevereiniteit of jurisdictie vallende maritieme wateren, ten einde te waarborgen dat alle geldende regelingen met betrekking tot de instandhoudings- en controlemaatregelen worden nageleefd.

2. Wanneer de bevoegde autoriteiten van een lidstaat bij de krachtens lid 1 uitgevoerde inspectie constateren dat een vissersvaartuig dat de vlag van een lidstaat voert of in een lidstaat is geregistreerd de geldende regelingen met betrekking tot de instandhoudings- en controlemaatregelen niet naleeft, worden tegen de kapitein van dat vaartuig strafrechtelijke of administratieve stappen ondernomen."

11. Verordening nr. 2057/82 is per 1 januari 1986 gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3723/85 van de Raad. [10] De verplichting van de lidstaten om bij nietnaleving van de instandhoudings- en controlemaatregelen strafrechtelijke of administratieve stappen te ondernemen, werd aldus uitgebreid, dat dergelijke stappen thans niet alleen tegen de kapitein, maar ook tegen elke andere verantwoordelijke persoon moeten worden ingeleid.

12. Artikel 1 van verordening nr. 2057/82 is per 1 januari 1987 opnieuw gewij-

9 — Verordening van 29 juni 1982 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de activiteiten van vissersvaartuigen uit de lidstaten (PB L 220, blz. 1).

10 — Verordening van 20 december 1985 tot wijziging van verordening nr. 2057/82 (PB L 361, blz. 42).

zigd.[11] De gewijzigde versie bepaalde onder meer:

„1. Ten einde 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 jurisdictie vallende maritieme wateren zorg voor controle op de uitoefening van de visserij en bijkomende activiteiten. Hij inspecteert de vissersvaartuigen en alle activiteiten ten aanzien waarvan inspectie de mogelijkheid biedt de naleving van deze verordening te verifiëren, met name de aanvoer, de verkoop en de opslag van vis, alsmede de registratie van de aanvoer en de verkoop.

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

13. Krachtens artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2057/82, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3723/85, dient de kapitein of zijn gemachtigde na iedere reis aan de autoriteiten van de lidstaat waarvan hij de losplaatsen gebruikt, een verklaring te verstrekken betreffende de aangevoerde hoeveelheden en de vangstplaatsen. Lid 2 bepaalt dat de lidstaten zich van de juistheid van deze gegevens moeten overtuigen.

14. Overeenkomstig artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2057/82, zoals gewijzigd bij verordening nr. 4027/86, brengt de kapitein de lidstaat waarvan zijn vaartuig de vlag voert of waar het geregistreerd is, onder meer op de hoogte van de vangsthoeveelheden en -plaatsen, voorzover het gaat om bestanden die aan een quotum zijn onderworpen, wanneer hij de desbetreffende vangsten op een ander schip heeft overgeladen of rechtstreeks buiten de Gemeenschap aan land heeft gebracht.

15. Artikel 10 van verordening nr. 2057/82, zoals gewijzigd bij verordening nr. 4027/86, bepaalt:

„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.

11 — Verordening (EEG) nr. 4027/86 van de Raad van 18 december 1986 tot wijziging van verordening nr. 2057/82 (PB L 376, blz. 4).

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.

3. Na ontvangst van een mededeling uit hoofde van lid 2, of op eigen initiatief, stelt de Commissie op de grondslag van de beschikbare gegevens de datum vast waarop voor een bestand of groep bestanden ten gevolge van de vangsten die zijn onderworpen aan een TAC, een quotum of een andere kwantitatieve beperking en die zijn verricht voor vissersvaartuigen die de vlag van een lidstaat voeren of in een lidstaat zijn geregistreerd, het quotum, de toewijzing of het beschikbare deel voor deze lidstaat of in voorkomend geval voor de Gemeenschap worden geacht te zijn opgebruikt.

Bij de beoordeling van de in de vorige alinea bedoelde situatie licht de Commissie de betrokken lidstaten in over de vooruitzichten in verband met een eventuele stopzetting van de visserij ingevolge het opgebruiken van de TAC."

16. Verordening nr. 2057/82 is op 1 augustus 1987 vervangen door verordening (EEG) nr. 2241/87 van de Raad.[12] Deze verordening, die op haar beurt per 1 januari 1994 werd ingetrokken, codificeerde verordening nr. 2057/82 in haar gewijzigde versies. De artikelen 1 en 11 van verordening nr. 2241/87 kwamen derhalve overeen met de artikelen 1 en 10 van verordening nr. 2057/82, zoals gewijzigd bij verordening nr. 4027/86.

17. Artikel 9 van verordening nr. 2241/87 bepaalde onder meer:

„1. De lidstaten dragen zorg voor de registratie van de aanvoer van alle vangsten uit een aan een TAC of quotum onderworpen bestand of groep bestanden door vissersvaartuigen die de vlag voeren van een lidstaat of in een lidstaat zijn geregistreerd. [...]

2. Vóór de 15e van elke maand doet iedere lidstaat aan de Commissie mededeling van

12 — Verordening van 23 juli 1987 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten (PB L 207, blz. 1).

de in de voorafgaande maand aangevoerde hoeveelheden uit elk bestand of elke groep bestanden waarvoor een TAC of quotum geldt, en van de op grond van de artikelen 7 en 8 ontvangen gegevens.

In de mededelingen aan de Commissie worden de plaats van de vangsten, zoals bedoeld in de artikelen 5 en 6, alsmede de nationaliteit van de betrokken vissersvaartuigen vermeld.

Onverminderd de andere bepalingen van dit lid verschaffen de lidstaten, op verzoek van de Commissie, de krachtens dit lid te verstrekken gegevens gedetailleerder of vaker indien de vangsten uit bestanden of groepen bestanden waarvoor een TAC of quotum geldt, het niveau van de TAC of van het quotum dreigt te bereiken.

3. Binnen een termijn van ten hoogste 10 dagen na ontvangst stelt de Commissie de lidstaten in kennis van de mededelingen die zij uit hoofde van dit artikel heeft ontvangen.

4. Elke lidstaat bewaart de documenten die uit hoofde van de artikelen 5 en 6 en de nadere regels ter toepassing daarvan aan zijn bevoegde autoriteiten worden voorgelegd of doet deze bewaren, in dier voege dat deze documenten die ten grondslag liggen aan de mededelingen aan de Commissie bedoeld in lid 2 teruggevonden kunnen worden gedurende een periode van drie jaar vanaf het begin van het jaar dat volgt op het jaar waarin de betrokken aanvoer heeft plaatsgevonden."

III — Feiten, procesverloop en conclusies

A — *Feiten en procesverloop*

18. De Commissie verwijt het Verenigd Koninkrijk in wezen, de hem voor verschillende visbestanden toegewezen vangstquota in de jaren 1985 tot en met 1988 evenals in 1990 te hebben overschreden.

19. Bij brieven van 2 oktober 1986, 13 mei 1987 en 26 maart 1991 maakte de Commissie de regering van het Verenigd Koninkrijk erop attent dat de Britse vangstquota voor 1985 voor verschillende bestanden waren overschreden.

20. Zij verweet de Britse autoriteiten met name, in weerwil van de relevante bepalin-

gen van het gemeenschapsrecht, geen maatregelen te hebben genomen om deze overschrijdingen te voorkomen.

21. Het Verenigd Koninkrijk beantwoordde de respectieve schriftelijke aanmaningen op 9 december 1986, 11 juni 1987 en 16 mei 1991 aangaande de overbevissing in 1985, op 10 november 1987 en 16 mei 1991 aangaande de overbevissing in 1986, op 28 juni 1989 en 16 mei 1991 aangaande de overbevissing in 1987, op 22 juli 1991 aangaande de overbevissing in 1988 en op 19 april 1993 aangaande de overbevissing in 1990.

22. In haar antwoorden voerde de regering van het Verenigd Koninkrijk tal van redenen aan voor deze gevallen van overbevissing, zoals onvoorspelbare en onverwachte aanlandingen, slechte weersomstandigheden en te late aangifte van aanlandingen in Spanje door vissersvaartuigen die weliswaar onder Britse vlag voeren of in het Verenigd Koninkrijk geregistreerd waren, maar die vanuit Spaanse havens opereerden (hierna: „Anglo-Spaanse vaartuigen").

23. Daar de Commissie van mening was dat deze brieven de verdenking van nietnakoming niet wegnamen, zond zij het Verenigd Koninkrijk op 21 november 1988 een met redenen omkleed advies betreffende het vangstseizoen 1985. Op 9 februari 1989 volgde een met redenen omkleed advies betreffende het seizoen 1986. Het met redenen omklede advies van 1 oktober 1992 had betrekking op de seizoenen 1985, 1986 en 1987. Het met redenen omklede advies van 17 april 1996 had ten slotte betrekking op de seizoenen 1988 en 1990.

24. Het Verenigd Koninkrijk heeft hierop geantwoord bij brieven van 8 februari 1989, 17 april 1989 en 5 februari 1993 aangaande de seizoenen 1985 tot en met 1987, en bij brief van 13 juni 1996 aangaande de seizoenen 1988 en 1990. De regering van het Verenigd Koninkrijk wees in het bijzonder op maatregelen voor een beter toezicht op de activiteiten van de Anglo-Spaanse vaartuigen, die volgens haar in latere seizoenen overbevissing hebben voorkomen.

Vangstseizoen 1985

25. Wat het seizoen 1985 betreft, baseert de Commissie haar beroep op negen gevallen van overbevissing, enerzijds, en van visserij in zones waarvoor het Verenigd Koninkrijk geen quotum was toegewezen[13], anderzijds. In hun antwoord van 11 juni 1987 op de aanmaningsbrief van de Commissie van 2 oktober 1986 stelden de Britse autoriteiten, dat zes van deze gevallen althans gedeeltelijk verband hielden met de Anglo-Spaanse vaartuigen.

13 — Hierna: „visserij in niet-toegewezen zones".

Vangstseizoen 1986

26. De Commissie baseert haar beroep ten aanzien van het seizoen 1986 op vier gevallen van overbevissing en één geval van visserij in een niet-toegewezen zone.

27. Het Verenigd Koninkrijk stelde met betrekking tot de scholvangst in de gebieden V b (EG-zone), VI, XII en XIV, dat de vangsten medio november reeds 14 ton beliepen — van de 15 ton die waren toegewezen — en dat het de visserij derhalve op 29 november 1986 had gesloten. Uit de gegevens waarover de Commissie beschikt, blijkt echter dat het quotum van 15 ton reeds in oktober was opgebruikt, zodat de visserij reeds op dit tijdstip had moeten worden verboden. Desondanks is ook na uitvaardiging van het verbod tot het einde van het jaar nog drie ton schol aangevoerd.

28. Wat de scholvangst in zone VII a betreft, stellen de Britse autoriteiten dat een deel van de overbevissing te wijten was aan de Anglo-Spaanse vaartuigen. Voorts verklaren zij, reeds op 13 oktober een beperking van de visvangst met 10 % te hebben opgelegd; deze bleek echter op grond van een onverwachte toename van de vangsten ontoereikend te zijn, zodat de visserij per 15 november werd gesloten. De Commissie repliceert, dat de beperking pas werd opgelegd toen reeds 707 van de 720 ton van het jaarlijkse quotum was aangeland. Bovendien is volgens de Commissie ook na uitvaardiging van het verbod in ieder geval nog 5 ton schol aangevoerd.

29. De overschrijding van de quota voor heek en kabeljauw komt volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk eveneens gedeeltelijk voor rekening van de Anglo-Spaanse vaartuigen. Ten aanzien van kabeljauw voert die regering ook aan, dat grote hoeveelheden worden aangeland door kleine schepen waarop de logboekregelingen niet van toepassing zijn.

30. Ten slotte hebben de Britse autoriteiten in hun brief van 17 april 1989 erkend dat de visserij op blauwe leng en leng is voortgezet, ook nadat deze door de Commissie per 15 oktober was gesloten.

Vangstseizoen 1987

31. Ten aanzien van het seizoen 1987 baseert de Commissie haar beroep op twee gevallen van overbevissing en zes gevallen van visserij in niet-toegewezen zones.

Vangstseizoen 1988

32. Voor het seizoen 1998 baseert de Commissie haar beroep op een geval van overschrijding van het makreelquotum.

33. De Commissie wijst erop, dat de Britse autoriteiten na de vaststelling van verordening (EEG) nr. 3165 van de Commissie [14], op verzoek van de Commissie en met haar ondersteuning een onderzoek op gang hebben gebracht naar de vangstmeldingen voor makreel door Britse vaartuigen.

34. Op grond van de uitkomsten van dit onderzoek is de Commissie tot de conclusie gekomen, dat van de hoeveelheden die volgens de logboeken in zone VI waren gevangen, er 50 245,9 ton in werkelijkheid in zone VI was gevist. De Commissie heeft dus op basis van een haars inziens voorzichtige raming besloten 25 000 ton aan deze laatste zone toe te rekenen, zij het in het besef dat wanneer een groot aantal aangiftes van aanlanding betreffende in totaal 32 000 ton makreel niet verloren was gegaan, misschien zou zijn gebleken dat een deel van deze hoeveelheden in werkelijkheid aan andere zones had moeten worden toegerekend.

14 — Verordening van 14 oktober 1988 betreffende het beëindigen van de visserij op makreel door vissersvaartuigen die de vlag voeren van het Verenigd Koninkrijk (PB L 282, blz. 18).

35. Alhoewel de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie omtrent de hoogte van de overschrijding van het makreelquotum van mening verschillen, heeft de Britse regering noch de overbevissing als zodanig ontkend, noch ontkend dat deze ten dele het gevolg was van illegale vangsten in zone IV. De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft in haar brieven van 22 juli 1991 en 13 juli 1996 erkend dat er sprake is van incoherentie — die blijkt uit een vergelijking van de gegevens waarover de Commissie beschikt en de inhoud van de logboeken —, maar wijt die aan de slechte weersomstandigheden.

Vangstseizoen 1990

36. De Commissie baseert haar beroep betreffende het seizoen 1990 op vier gevallen van overbevissing.

37. Ten aanzien van schol en tong stelt de Commissie dat het zich reeds eind oktober liet aanzien dat het vangstquotum zonder snel optreden zou worden overschreden. Desondanks zijn er geen controlemaatregelen genomen. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk waren deze gevallen van overbevissing te wijten aan problemen bij de elektronische gegevensverwerking, evenals aan een aanzienlijke en niet te voorspellen toename van de aanvoer in Nederland.

38. Wat de kabeljauwvangst in de noordelijke Noorse wateren betreft, stelt de Commissie dat de gecumuleerde Britse vangsten eind mei in totaal 2 571 ton beliepen en er tot december nog eens 2 ton werd gevangen, alhoewel de Britse autoriteiten deze visserij op 27 april hadden gesloten.

B — *Conclusies van partijen*

39. Gezien de antwoorden van de Britse autoriteiten op haar met redenen omklede adviezen, is de Commissie van mening dat het Verenigd Koninkrijk in de litigieuze vijf vangstseizoenen niet voor de naleving van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden heeft gezorgd, en heeft zij het onderhavige beroep ingesteld. Met dit beroep, dat op 30 november 1999 bij de griffie van het Hof is ingediend, concludeert de Commissie dat het het Hof behage:

1. vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland de verplichtingen niet is nagekomen die ten aanzien van de vangstseizoenen 1985 tot en met 1988, alsmede 1990 op hem rustten krachtens a) artikel 5, lid 2, van verordening (EEG) nr. 170/83 [15] en artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2057/82 [16] (wat de periode tot 1 augustus 1987 betreft), alsmede artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2241/87 [17] (voor de daaropvolgende periode); b) artikel 10, lid 2, van verordening nr. 2057/82 en artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2241/87, c) artikel 9 van verordening nr. 2241/87 en d) artikel 1, lid 2, van verordening 2057/82 of artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2241/87 juncto artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83, door

— niet de passende voorschriften vast te stellen voor het gebruik van de hem toegewezen quota, en de krachtens de relevante communautaire verordeningen vereiste inspecties en overige controles niet te verrichten,

— de visvangst voor bepaalde bestanden niet voorlopig te verbieden toen de desbetreffende quota werden geacht door vangsten te zijn opgebruikt,

— geen toereikende maatregelen te nemen om onjuiste aangiften betreffende de aanvoer van makreel te voorkomen (alleen in 1998),

15 — Aangehaald in voetnoot 3.

16 — Aangehaald in voetnoot 9.

17 — Aangehaald in voetnoot 12.

— geen administratieve of strafrechtelijke stappen te ondernemen tegen de kapiteins van vaartuigen die de verordeningen hebben overtreden of tegen andere personen die voor dergelijke overtredingen verantwoordelijk waren;

2. het Verenigd Koninkrijk in de kosten te verwijzen.

40. Het Verenigd Koninkrijk concludeert, het beroep ongegrond te verklaren en de Commissie in de kosten te verwijzen.

IV — Beoordeling rechtens

41. De partijen verschillen ten aanzien van alle grieven van mening over de vraag of de Commissie de door haar gestelde niet-nakomingen voldoende heeft bewezen. Alvorens de afzonderlijke grieven te behandelen, zal ik derhalve ingaan op het vraagstuk van de verdeling van de bewijslast in niet-nakomingsprocedures betreffende de naleving van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden.

A — *Algemeen gedeelte over de verdeling van de bewijslast*

42. De regering van het Verenigd Koninkrijk ontkent niet dat in de jaren 1985 tot en met 1988, alsmede in 1990 (hierna: „litigieuze periode") een aanzienlijke overbevissing heeft plaatsgevonden. Evenmin ontkent zij, op twee uitzonderingen na, de cijfers waarop de Commissie haar grieven gebaseerd heeft. De regering van het Verenigd Koninkrijk betwist echter de conclusie, dat de bevoegde nationale instanties niet voor de naleving van de desbetreffende bepalingen hebben gezorgd en dat dit de niet-inachtneming van de litigieuze visquota tot gevolg heeft gehad.

43. De regering van het Verenigd Koninkrijk baseert haar verweer in wezen op het argument, dat de Commissie weliswaar afzonderlijke gevallen van overbevissing heeft bewezen, maar dat zij ten aanzien van de door haar gewenste algemene vaststellingen niet heeft voldaan aan haar bewijsplicht. In het bijzonder heeft de Commissie niet bewezen dat bepaalde maatregelen achterwege zijn gebleven. Zij heeft zich er veeleer toe beperkt, een en ander af te leiden uit afzonderlijke gevallen van overbevissing, hetgeen niet voldoet aan de vereisten van de bewijsplicht.

44. De regering van het Verenigd Koninkrijk gaat bij haar overwegingen geheel terecht uit van het beginsel, dat de Com-

missie zich in een niet-nakomingsprocedure niet kan baseren op een eenvoudig vermoeden, maar precieze en concrete feiten dient aan te voeren. [18]

45. Bij de toepassing van dit beginsel op procedures inzake de naleving van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, moet echter ook worden gewezen op het arrest van 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk. [19] Hierin oordeelt het Hof: „Uit de omvang van die cijfers en uit de herhaling van de erdoor beschreven situatie blijkt, dat de gevallen van overbevissing alleen het gevolg konden zijn van de omstandigheid dat de Franse autoriteiten hun controleverplichtingen niet waren nagekomen. Het betoog van de Franse regering, dat de Commissie zich slechts op een eenvoudig vermoeden baseert, snijdt dus geen hout". [20]

46. Ik stel derhalve vast dat het beroep van de Commissie in een procedure inzake de naleving van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden, niet kan worden verworpen op grond van het loutere feit dat het — enkel — op afzonderlijke gevallen van overbevissing gebaseerd is. Reeds een klein aantal gevallen van overbevissing in de afzonderlijke lidstaten kan op grond van hun mogelijke cumulatie de doelstellingen van de communautaire regeling serieus in gevaar brengen. Het is dan ook niet meer dan logisch dat het overeenkomstig het arrest van 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk, voor de vaststelling van een niet-nakoming van de in de betrokken verordeningen bedoelde verplichtingen niet aankomt op het aantal gevallen van overbevissing, maar op de relatieve omvang en de herhaling ervan.

47. De Commissie benadrukt voorts geheel terecht, dat de communautaire regeling niet voorschrijft welke maatregelen met het oog op de inachtneming van de quota precies moeten worden getroffen. Het is veeleer een zaak van de lidstaat, de maatregelen te kiezen die gezien de plaatselijke context de meeste kans op succes bieden. Van de Commissie kan dan ook niet worden verwacht dat zij aantoont welke maatregel(en) had(den) moeten worden genomen om overbevissing te voorkomen.

48. De door het Hof in zijn arrest van 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk, aangereikte oplossing lijkt in meerdere opzichten relevant.

18 — Arresten van 5 oktober 1989, Commissie/Nederland (290/87, Jurispr. blz. 3083, punt 17); 20 maart 1990, Commissie/Frankrijk (C-62/89, Jurispr. blz. I-925, punt 37), en 31 januari 1991, Commissie/Frankrijk (C-244/89, Jurispr. blz. I-163, punt 35).

19 — Aangehaald in voetnoot 2.

20 — Arrest aangehaald in voetnoot 2, punt 35. Zie ook mijn conclusie van 11 oktober 2001 in de nog aanhangige zaken C-418/00 en C-419/00 (aangehaald in voetnoot 2).

49. Ten eerste wordt de bewijslast zodanig verdeeld dat geen partij een negatief — en dus uiterst moeilijk bij te brengen — bewijs dient te leveren. De Commissie behoeft dus ook niet te bewijzen dat geen passende maatregelen zijn genomen. Dit doet denken aan de rechtspraak van het Hof inzake de levering van het bewijs van inbreuken op de bepalingen van het recht inzake de ordening der markten in verband met de correctie van EOGFL-uitgaven, die een soortgelijke verdeling van de bewijslast in het bijzonder rechtvaardigt met het feit, dat de lidstaat beter in staat is een positief bewijs te leveren. [21]

50. Wat het gemeenschappelijk visserijbeleid betreft, wordt getracht de beleidsdoelstellingen te verwezenlijken door de lidstaten principieel te verplichten een bepaald resultaat te bereiken, namelijk de hun toegewezen quota in acht te nemen, hetgeen op zijn beurt een conditio sine qua non is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 1 van verordening nr. 170/83. Op deze overweging zal ik derhalve bij de beoordeling van de afzonderlijke grieven nader ingaan.

21 — Zie arrest van 13 september 2001, Spanje/Commissie (C-374/99, Jurispr. blz. I-5943, punt 15): „Hoewel het aan de Commissie staat om schending van de regels van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten te bewijzen, behoeft zij de ontoereikendheid van de door de nationale administraties verrichte controles of de onregelmatigheid van de door hen voorgelegde cijfers niet volledig aan te tonen; zij moet enkel een bewijs leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent die controles of cijfers koestert [...]", evenals de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed terzake (punt 44): „Het is aan de lidstaat om vervolgens te bewijzen — op basis van gegevens waarover de lidstaat en niet de Commissie beschikt — dat de Commissie de feiten niet correct heeft vastgesteld, casu quo deze onjuist kwalificeert".

B — *Ontbreken van passende voorschriften voor het gebruik van de quota*

1. Argumenten van partijen

51. Volgens de Commissie impliceert de in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 verankerde verplichting van de lidstaten om in overeenstemming met de geldende communautaire bepalingen de voorschriften vast te stellen voor het gebruik van de hun toegewezen quota, dat de lidstaten ook zorg dienen te dragen voor de naleving van de genomen maatregelen, hetgeen op zijn beurt de vastlegging van passende sancties vereist. Alhoewel het uit aanlandingen buiten het Verenigd Koninkrijk voortvloeiende probleem reeds lange tijd bekend was, bleven de gevallen van overbevissing zich gedurende de gehele litigieuze periode voordoen; hieruit kan worden opgemaakt dat het Verenigd Koninkrijk geen bepalingen heeft vastgesteld voor een passend gebruik van de vangstquota, of dat de bevoegde nationale instanties niet adequaat hebben toegezien op de inachtneming ervan.

52. De Commissie stelt bovendien, dat de Britse autoriteiten niet hebben gewaarborgd dat alle vangsten ook daadwerkelijk werden gemeld. Eveneens is nagelaten een systeem in te voeren waarmee alle vergaarde inlichtingen snel kunnen worden

geanalyseerd, opdat tijdig een voorlopig visserijverbod kan worden ingesteld. Tevens is niet gezorgd voor de naleving van een dergelijk verbod. Ten slotte hebben de Britse autoriteiten niet geprobeerd de Anglo-Spaanse vaartuigen aan een regelmatige controle in het Verenigd Koninkrijk te onderwerpen. In het licht van het voorgaande concludeert de Commissie, dat het Verenigd Koninkrijk zijn verplichtingen krachtens artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2057/82 (wat de periode tot 1 augustus 1987 betreft) respectievelijk artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2241/87 (voor de daaropvolgende periode) niet is nagekomen.

53. In overeenstemming met de algemene lijn van haar verweer [22], argumenteert de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat eventuele tekortkomingen van het controlesysteem in de litigieuze periode niet kunnen worden afgeleid uit afzonderlijke gevallen van overbevissing, aangezien dit zou neerkomen op een ontoelaatbaar vermoeden. [23]

54. De regering van het Verenigd Koninkrijk wijst bovendien op het personeel en de middelen die zij ter beschikking heeft gesteld.

55. Wat de grieven van de Commissie inzake het achterwege blijven van bepaalde maatregelen betreft, verwijst de regering van het Verenigd Koninkrijk naar het arrest van 28 oktober 1999, Commissie/Oostenrijk [24], waarin is bepaald dat de Commissie een lidstaat er in het bijzonder op moet wijzen dat hij een bepaalde maatregel moet nemen, wanneer zij het achterwege laten van die maatregel tot voorwerp van haar beroep wegens niet-nakoming wil maken.

2. Beoordeling

56. Om te beginnen stel ik vast, dat de Commissie in de litigieuze periode een aanzienlijk aantal gevallen van overbevissing heeft bewezen. Belangrijk is in dit verband, dat de door de Commissie overgelegde cijfers in wezen niet worden betwist.

57. In het licht van het arrest van 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk [25], kan ik niet instemmen met de argumentatie van de regering van het Verenigd Koninkrijk inzake de verdeling van de bewijslast. Uit de omvang van de overbevissing en de herhaling hiervan, kan zonder meer worden afgeleid dat de gelaakte gevallen van overbevissing alleen mogelijk waren omdat de bevoegde instanties van de lidstaten zich niet of althans niet adequaat van hun controleverplichtingen hebben gekweten. [26] Het betoog van de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat de Commissie zich alleen op een eenvoudig vermoeden gebaseerd heeft, moet dus van de hand worden gewezen.

22 — Supra, punten 43 e.v.

23 — Zie de in voetnoot 18 aangehaalde rechtspraak.

24 — C-328/96, Jurispr. blz. I-7479, punt 39.

25 — Aangehaald in voetnoot 2.

26 — Zie ook supra, punten 43 e.v.

58. Ook de verwijzing naar het aantal quota dat wel in acht is genomen, snijdt geen hout. Bij de beoordeling van de naleving van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden komt het gezien het doel, namelijk de instandhouding van de afzonderlijke soorten, niet erop aan of de meeste van de aan een bepaalde lidstaat toegekende quota in acht zijn genomen. Doorslaggevend is veeleer in hoeverre de lidstaat ieder afzonderlijk quotum in acht heeft genomen.

59. Het aangehaalde arrest van 28 oktober 1999 doet geen afbreuk aan deze beoordeling. In die zaak heeft de Commissie namelijk een niet-nakoming afgeleid uit het feit dat is nagelaten een maatregel vast te stellen. In casu is echter niet de vraag aan de orde of een concrete maatregel al dan niet is genomen, maar gaat het erom dat een bepaald resultaat niet is bereikt. Aangaande de vaststelling van de voorschriften voor het gebruik van de quota schrijft het gemeenschapsrecht namelijk niet voor, welke maatregelen precies moeten worden genomen, maar alleen dat er maatregelen moeten worden vastgesteld die de inachtneming van de aan de desbetreffende lidstaat toegewezen quota waarborgen. Het staat principieel aan de lidstaten deze maatregelen te kiezen. In het licht van de door de Commissie bewezen gevallen van overbevissing speelt het voor het welslagen van het beroep geen rol, of helemaal geen dan wel enkel ontoereikende maatregelen zijn vastgesteld.

60. Relevant is ook dat, zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk zelf aangeeft, een wezenlijk deel van de gevallen van overbevissing te wijten is aan de Anglo-Spaanse vaartuigen. Hierdoor wordt het verwijt van de Commissie bevestigd, dat de Britse autoriteiten er niet voor hebben weten te zorgen dat deze vaartuigen zich in het Verenigd Koninkrijk regelmatig aan controle onderwerpen.

61. In het licht van het voorgaande concludeer ik dat het Verenigd Koninkrijk niet de verplichtingen is nagekomen die op hem rustten krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 juncto artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2057/82 respectievelijk artikel 1, lid 1, van verordening 2241/87, door niet de nodige voorschriften voor het gebruik van de hem voor de vangstseizoenen 1985 tot en met 1988 en voor 1990 toegewezen quota vast te stellen en in deze seizoenen niet door een adequaat toezicht op de visserijactiviteit en een passende controle op de vissersvloot, de aanlanding en de registratie van de vangsten, voor de naleving van de communautaire regeling voor de instandhouding van de vissoorten te hebben gezorgd.

C — *Gebrekkige registratie van de aanvoer van bepaalde makreelvangsten in 1988*

1. Argumenten van partijen

62. De Commissie stelt, dat artikel 9 van verordening nr. 2241/87 iedere lidstaat niet

alleen ertoe verplicht zorg te dagen voor de registratie van de aanvoer door vissersvaartuigen die de vlag voeren van een lidstaat of in een lidstaat zijn geregistreerd en de Commissie hiervan binnen een bepaalde termijn mededeling te doen, maar dat zij ook moeten waarborgen dat de geregistreerde en meegedeelde gegevens met de werkelijkheid overeenstemmen. De Britse autoriteiten hebben echter geen maatregelen genomen om in 1988 ervoor te zorgen dat de zones waar de makreel werd gevangen, naar behoren werden geregistreerd, respectievelijk dat onjuiste gegevens achteraf werden gecorrigeerd.

63. De regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt van haar kant, dat de Commissie de onjuistheden niet heeft bewezen. Bovendien is de Commissie uitgegaan van een raming om de omvang van de overbevissing te beoordelen. Los daarvan onderstreept de Britse regering dat artikel 9, lid 2, van verordening 2241/87 alleen de verplichting bevat om binnen een bepaalde termijn aan de Commissie mededeling te doen van de informatie die blijkt uit de inhoud van de logboeken. Deze verplichting is het Verenigd Koninkrijk ook nagekomen.

64. Ook op dit punt beschouwt de regering van het Verenigd Koninkrijk het betoog van de Commissie als ontoereikend, aangezien deze volgens haar geen gewag heeft gemaakt van de te nemen maatregelen. Het door de nationale instanties in samenwerking met de Commissie uitgevoerde onderzoek heeft niet tot nieuwe inzichten omtrent de werkelijke vangstplaatsen geleid. Derhalve was het niet mogelijk, enerzijds de reeds gemelde gegevens te corrigeren, en anderzijds strafrechtelijke of administratieve procedures tegen de verantwoordelijken in te leiden.

65. De Commissie repliceert dat het systeem van vangstregistratie een wezenlijke voorwaarde vormt voor de vaststelling van maatregelen ter voorkoming van quotaoverschrijdingen, hetgeen betekent dat de juistheid van de verklaringen een doorslaggevende rol speelt. Het Verenigd Koninkrijk houdt geen rekening met het feit, dat alle lidstaten overeenkomstig artikel 9, lid 1, van verordening nr. 2241/87 ervoor zorg moeten dragen dat de aanvoer van alle vangsten uit een aan een TAC of quotum onderworpen bestand of groep bestanden wordt geregistreerd. De Commissie stelt voorts schending van artikel 9, lid 4, van verordening nr. 2241/87, omdat de documenten betreffende de litigieuze hoeveelheid niet naar behoren zijn bewaard.

66. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk baseert de Commissie zich in dit verband op een niet bij het verzoekschrift gevoegd schrijven. Bovendien is de gestelde niet-nakoming van artikel 9, leden 1 en 4,

van verordening nr. 2241/87 volgens haar, in het licht van artikel 42, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, te laat voorgedragen.

2. Beoordeling

67. De tweede grief is de enige die specifiek is voor het onderhavige geval. Desondanks kan hij worden onderzocht aan de hand van de reeds toegelichte beginselen [27]

68. Ik stel voorop, dat het Verenigd Koninkrijk de problemen die voortvloeien uit de onzekerheden betreffende de vangstplaatsen van de litigieuze hoeveelheid makreel en waarop de Commissie zijns inziens haar standpunt baseert, principieel erkent. Uit het door de Britse autoriteiten ingestelde onderzoek ter zake bleek in elk geval, dat de geregistreerde gegevens betreffende de vangstplaatsen ten dele onjuist waren, zonder dat de betrokken hoeveelheden echter met zekerheid aan het juiste gebied konden worden toegerekend.

69. Vaststaat derhalve dat een deel van de gegevens betreffende de makreelvangst in 1988 onjuist is.

70. De Commissie constateert voorts geheel terecht, dat de verplichting van de lidstaten krachtens artikel 9, lid 2, van verordening nr. 2241/87 niet alleen inhoudt dat de aan de autoriteiten verstrekte gegevens op tijd aan de Commissie moeten worden voorgelegd. Het functioneren van de communautaire regeling hangt namelijk in wezenlijke mate af van de betrouwbaarheid van de door de lidstaten verzamelde gegevens. Zij zijn enerzijds belangrijk voor de lidstaten zelf, omdat zij op basis hiervan in concrete gevallen tijdig de noodzakelijke maatregelen ter voorkoming van quotumoverschrijdingen kunnen vaststellen; anderzijds vormen zij echter ook de conditio sine qua non voor de controleactiviteiten van de Commissie op dit gebied. Ik herinner in dit verband ook aan artikel 10 EG, dat bepaalt dat de lidstaten de instellingen van de Gemeenschap de vervulling van hun taken dienen te vergemakkelijken.

71. Dit betekent dat de verplichting van de lidstaten krachtens artikel 9, leden 1 en 2, van verordening nr. 2241/87 er niet alleen in kan bestaan dat zij de door hen vergaarde gegevens op tijd aan de Commissie doen toekomen. Zij dienen veeleer, althans voorzover dit redelijkerwijs kan worden verwacht, ook ervoor te zorgen dat geen onjuiste gegevens worden verstrekt respectievelijk, in geval van twijfel omtrent de juistheid van de gegevens, naar vermogen mee te werken aan een snelle opheldering van de situatie. Overigens wijs ik erop, dat de lidstaten krachtens artikel 9, lid 2, in het bijzonder gehouden zijn in de mededelingen aan de Commissie de plaats van de

27 — Supra, punten 43 e.v.

vangsten te vermelden. Mocht de juistheid van deze gegevens geen rol spelen, dan zou deze verplichting geen enkele zin hebben. [28]

72. Artikel 9, lid 1, van verordening nr. 2241/87 is dus blijkbaar reeds geschonden door het loutere feit dat de Britse autoriteiten niet afdoende hebben gewaarborgd dat in het jaar 1998 een aanzienlijke hoeveelheid makreel door de bevoegde nationale instanties juist werd geregistreerd.

73. Niet-nakoming van artikel 9, lid 2, van verordening nr. 2241/87 volgt voorts uit de melding van onbetrouwbare gegevens en het achterwege blijven van inspanningen om de gemelde gegevens achteraf te corrigeren. Het argument, dat er geen afdoende bewijs was om strafrechtelijke of administratieve procedures in te leiden, is op zich niet voldoende om deze niet-nakoming te rechtvaardigen.

74. Overeenkomstig de reeds toegelichte beginselen inzake de verdeling van de bewijslast [29], heeft de Commissie mijns inziens de niet-nakoming van artikel 9, leden 1 en 2, van verordening nr. 2241/87 genoegzaam bewezen. Zij heeft namelijk aangetoond dat de door de regering van het Verenigd Koninkrijk gemelde gegevens voor een groot deel onbetrouwbaar waren. Dit impliceert echter dat de Britse autoriteiten in het jaar 1988 noch hebben gewaarborgd dat zij juiste gegevens ontving, noch dat de door haar aan de Commissie overgelegde gegevens voldoende betrouwbaar waren.

75. Aangaande het bewaren van de documenten die ten grondslag liggen aan de mededelingen van elke lidstaat aan de Commissie, heeft de Commissie niet aangegeven in hoeverre het Verenigd Koninkrijk de hem opgelegde verplichtingen niet is nagekomen. Niet-nakoming van artikel 9, lid 4, van verordening nr. 2241/87 kan derhalve niet worden vastgesteld.

76. In het licht van het voorgaande stel ik vast, dat het Verenigd Koninkrijk in 1988 de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens artikel 9, leden 1 en 2, van verordening nr. 2241/87 op hem rustten, door geen toereikende maatregelen te nemen om een juiste melding van de aanvoer van makreel te waarborgen.

28 — Zie ook artikel 6, lid 3, van verordening nr. 2241/87: „De lidstaten treffen alle nodige maatregelen om de juistheid van de [...] ontvangen gegevens te controleren."

29 — Supra, punten 43 e.v.

D — *Te late sluiting van de visserij*

1. Argumenten van partijen

77. De Commissie voert onder verwijzing naar de rechtspraak [30] aan, dat uit artikel 10 van verordening nr. 2057/82 evenals uit artikel 11 van verordening nr. 2241/87 volgt dat de lidstaten gehouden zijn tijdig alle nodige maatregelen te nemen om een overschrijding van de met het oog op het behoud van de visbestanden aan de lidstaten toegewezen quota te voorkomen. De vereiste van tijdig optreden behelst de verplichting om reeds vóór uitputting van de quota dwingende maatregelen te nemen om de desbetreffende visserijactiviteit tot nader order te verbieden. De Britse autoriteiten zijn in alle gevallen ofwel geheel niet, ofwel niet tijdig opgetreden.

78. De regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt van haar kant, dat een verplichting om de visserij voorlopig te verbieden, slechts dan bestaat, wanneer daadwerkelijk kan worden voorzien dat de quota zullen worden opgebruikt. Zij stelt dat de Commissie in de onderhavige gevallen niet aannemelijk heeft gemaakt, dat ondanks een voorzienbare uitputting is nagelaten een verbod in te stellen. Zij heeft slechts in vijf gevallen [31] concrete cijfers voorgelegd, evenwel zonder rekening te houden met bepaalde verklaringen. [32]

79. In haar repliek gaat de Commissie in op de afzonderlijke gevallen van overbevissing, waarbij de gevallen van vangsten in niet-toegewezen zones bewust buiten beschouwing worden gelaten. Zij stelt vast, dat de regering van het Verenigd Koninkrijk niet betwist dat de litigieuze quota op het tijdstip van de inwerkingtreding van de respectieve vangstverboden reeds waren opgebruikt. De Commissie heeft voorts aan de hand van cijfers aangetoond dat de quota op het tijdstip van de inwerkingtreding van de verboden reeds waren opgebruikt. Uit het arrest van 5 oktober 1989, Commissie/Nederland [33], volgt dat de Commissie reeds aan haar bewijsplicht voldoet wanneer zij aangeeft hoe groot de vangsten in totaal waren op het tijdstip waarop tot sluiting van de visserij werd besloten. Ook in casu is alleen dit tijdstip doorslaggevend.

2. Beoordeling

80. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof [34] zijn de lidstaten overeenkomstig

30 — Arresten van 20 maart 1990, Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot, 18, punt 20); 31 januari 1991, Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 18, punt 20), en 7 december 1995, Commissie/Frankrijk (C-52/95, Jurispr. blz. I-4443, punt 29).

31 — Schol in de gebieden Vb, VI, XII en XIV in het seizoen 1986; schol in het gebied VII a in het seizoen 1986; tong in het gebied VII f en g in het seizoen 1990; schol in de gebieden II en IV in het seizoen 1990, schol in het gebied VII e in het seizoen 1990.

32 — Zie punten 27 e.v. en 37 e.v.

33 — Aangehaald in voetnoot 18, punt 13.

34 — Zie alleen arrest van 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 2), met verdere verwijzingen.

artikel 10 van verordening nr. 2057/82 respectievelijk artikel 11 van verordening nr. 2241/87 [35] verplicht reeds vóór uitputting van de quota dwingende maatregelen te nemen om de visserij tot nader order volledig te sluiten.

81. Ik wil vooropstellen dat schending van de aangehaalde bepalingen niet afhankelijk kan worden gesteld van de vraag of de Commissie bewijst hoe groot bepaalde vangsten waren, wanneer de lidstaat zelf erkent dat ondanks de quotumoverschrijding geen enkele maatregel is genomen. De Commissie heeft slechts in vijf gevallen cijfers overgelegd [36], omdat in de overige gevallen helemaal geen stappen zijn genomen om de visserij voorlopig te sluiten.

82. De regering van het Verenigd Koninkrijk wijt de gebrekkige maatregelen die naar aanleiding van de gevallen van overbevissing in de vangstseizoenen 1985 tot en met 1987 zijn genomen, hoofdzakelijk aan overbevissing door Anglo-Spaanse vaartuigen. Zij stelt, dat het hierdoor moeilijk was de vangsthoeveelheden op tijd te registreren, hetgeen op zijn beurt het tijdstip verklaart waarop de betrokken maatregelen werden genomen.

83. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan een lidstaat zich niet beroepen op praktische moeilijkheden om het niet nemen van doeltreffende controlemaatregelen te rechtvaardigen. Het is daarentegen de zaak van de lidstaten, die zijn belast met de uitvoering van de gemeenschapsregelingen in de sector visserijproducten, om door passende maatregelen een oplossing voor die moeilijkheden te vinden. [37]

84. Derhalve kan de regering van het Verenigd Koninkrijk zich niet beroepen op praktische moeilijkheden, zoals de door haar genoemde aanlandingen in Spanje en schommelingen bij de in andere lidstaten of derde landen aangevoerde hoeveelheden. Dit klemt te meer nu deze moeilijkheden geenszins onoverkoombaar waren en de communautaire regeling bepalingen bevatte voor de overdracht van gegevens tussen de lidstaten onderling en met derde landen. [38]

85. Ten slotte schaar ik mij achter het standpunt van de Commissie, dat de opheffing van de visvergunningen van visserssvaartuigen met een lengte over alles van meer dan tien meter in het seizoen 1990, in zoverre geen voorlopige sluiting van de visserij vormt, dat zij niet voor alle vaartuigen gold.

35 — Volgens het arrest van 7 december 1995, Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 30), volgt uit artikel 11, lid 2, van verordening nr. 2241/87 dezelfde verplichting voor de lidstaten als uit artikel 10, lid 2, van verordening nr. 2057/82.

36 — Zie voetnoot 34.

37 — Arresten van 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 2, punt 44); 7 december 1995, Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 30), en 20 maart 1990, Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 18).

38 — Zie bijvoorbeeld de artikelen 6 en 7 van verordening nr. 2057/82.

86. In de gevallen waarin maatregelen zijn genomen, heeft Commissie derhalve, door aan te geven hoe groot de vangsten waren op het tijdstip waarop tot sluiting van de visserij werd besloten, genoegzaam bewezen dat het Verenigd Koninkrijk er niet in geslaagd is de visserij tijdig tot nader order te sluiten, voordat de hem toegewezen litigieuze quota waren opgebruikt.

87. In het licht van het voorgaande concludeer ik, dat het Verenigd Koninkrijk de verplichtingen die krachtens artikel 10, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2057/82 en artikel 11, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2241/87 op hem rustten, niet is nagekomen door de visserij ten aanzien van bepaalde bestanden niet of niet op tijd voorlopig te verbieden toen de desbetreffende quota werden geacht door vangsten te zijn opgebruikt.

E — *Ontbreken van strafrechtelijke of administratieve sancties*

1. Argumenten van partijen

88. De Commissie stelt dat de lidstaten krachtens artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2057/82, in de van toepassing zijnde versie, respectievelijk artikel 1 van verordening nr. 2241/87 verplicht waren strafrechtelijke of administratieve stappen te ondernemen tegen alle (voor overtredingen van de regelingen inzake de instandhoudings- en controlemaatregelen) verantwoordelijke personen.[39] Praktische moeilijkheden, zoals het door de regering van het Verenigd Koninkrijk aangevoerde ontbreken van afdoend bewijs, kunnen het achterwege blijven van maatregelen van de zijde van de Britse autoriteiten niet rechtvaardigen. Ook het feit dat de „verantwoordelijke" vaartuigen buiten de Britse territoriale wateren actief waren, vormt volgens de Commissie geen rechtvaardiging.

89. De regering van het Verenigd Koninkrijk argumenteert dat de Commissie krachtens de rechtspraak[40] „precieze en concrete feiten" dient aan te voeren, waaruit zou blijken dat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat de vervolging van voor dergelijke overtredingen verantwoordelijke personen stelselmatig achterwege laten. Dit heeft de Commissie echter niet kunnen aantonen; zij heeft geen enkel geval kunnen aanvoeren waarin de Britse autoriteiten ondanks duidelijk en afdoend bewijs geen stappen hebben ondernomen.

90. Aangaande de Anglo-Spaanse vaartuigen stelt de regering van het Verenigd Koninkrijk bovendien, dat de Britse auto-

39 — Artikel 1 van verordening nr. 2057/82 verwijst in zijn oorspronkelijke versie alleen naar kapiteins; een verdergaande verplichting overeenkomstig de bewoordingen van de latere versies volgt evenwel impliciet uit artikel 10 EG.

40 — Arresten van 5 oktober 1989, Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 18, punten 18-20), en van 7 december 1995, Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 30, punten 33-36).

riteiten van de Spaanse autoriteiten geen toereikende informatie hebben ontvangen over overtredingen door in het Verenigd Koninkrijk geregistreerde schepen. Pas verordening (EEG) nr. 3483/88 van de Raad [41] heeft de grondslag geschapen voor een verbetering van de samenwerking tussen de lidstaten.

91. In dupliek verwijst de regering van het Verenigd Koninkrijk ten slotte naar procedures die in de litigieuze periode zijn ingeleid tegen personen die verantwoordelijk waren voor bepaalde overtredingen.

2. Beoordeling

92. Om te beginnen wil ik erop wijzen dat de verplichting om in geval van gebrekkige naleving van de regelingen op het gebied van de instandhoudings- en controlemaatregelen strafrechtelijke of administratieve stappen te ondernemen, zowel volgens artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2057/82 — in de oorspronkelijke en in de bij de verordeningen nr. 3723/85 en nr. 4027/86 gewijzigde versies — als volgens artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2241/87 principieel bestond. Aan de orde is de vraag, of de Commissie een niet-nakoming van deze verplichting door het Verenigd Koninkrijk in de litigieuze periode heeft bewezen.

93. Aangezien de niet-nakoming in casu wordt betwist, moet ook worden ingegaan op het vraagstuk van de verdeling van de bewijslast.

94. Uit de rechtspraak volgt dat de Commissie „precieze en concrete feiten" dient aan te voeren ten aanzien van de gestelde niet-nakoming. [42] Maar noch in het licht van de rechtspraak, noch op grond van praktische overwegingen kan worden geconcludeerd dat de Commissie verplicht is een stelselmatig achterwege blijven van vervolgingsmaatregelen aan te tonen.

95. In het arrest van 7 december 1995, Commissie/Frankrijk [43], heeft het Hof zich uitgesproken over het belang van de betrokken verplichting met het oog op de met de communautaire regeling nagestreefde doelstellingen. [44] Aangezien de niet-nakoming in dat geval echter niet werd betwist [45], behoefde het Hof destijds niet in te gaan op het vraagstuk van de bewijsvoering.

96. Wanneer de Commissie zou moeten aantonen dat een lidstaat stelselmatig

41 — Verordening van 7 november 1988 tot wijziging van verordening nr. 2241/87 (PB L 306, blz. 2).

42 — Arrest van 5 oktober 1989, Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 18, punt 20).

43 — Aangehaald in voetnoot 30.

44 — Zie punt 35 van het aangehaalde arrest: „Zouden de bevoegde autoriteiten van een lidstaat stelselmatig afzien van vervolging van de voor dergelijke overtredingen verantwoordelijke personen, dan zouden zowel het behoud en het beheer van de visbestanden als de eenvormige toepassing van het gemeenschappelijk visserijbeleid in gevaar komen".

45 — Dit volgt uit punt 33 van het aangehaalde arrest.

nalaat op te treden, dan zou zij een negatief bewijs moeten leveren. In het licht van de reeds toegelichte principiële overwegingen [46] lijkt het zinvol, van de Commissie geen dergelijke bewijsvoering te verlangen.

97. In casu heeft de Commissie in elk geval aangetoond dat het Verenigd Koninkrijk — in weerwil van zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 5 van verordening nr. 2057/82 respectievelijk artikel 4 van verordening nr. 2241/87 — haar tijdens de gehele duur van de precontentieuze procedure geen informatie over eventuele sanctieprocedures heeft doen toekomen. De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft zich veeleer ertoe beperkt, te wijzen op de moeilijkheden die voortvloeien uit het feit dat de meeste van de voor de overbevissing verantwoordelijke vaartuigen die de Britse vlag voeren, niet in de eigen territoriale wateren actief waren. Hiermee beroept het Verenigd Koninkrijk zich echter op een praktische moeilijkheid, die volgens vaste rechtspraak een niet-nakoming niet kan rechtvaardigen. [47]

98. Ook het argument van de regering van het Verenigd Koninkrijk dat een verplichting tot het nemen van strafrechtelijke of administratieve stappen uitgesloten was, omdat er volgens nationaal recht geen afdoend bewijs bestond, kan niet slagen. Dit gebrek aan afdoend bewijs kan namelijk voortvloeien uit het feit dat de nationale autoriteiten de visvangst en daarmee verband houdende activiteiten, ondanks hun communautaire verplichtingen, niet passend hebben gecontroleerd. Dit argument impliceert uiteindelijk, dat men met een eerste schending van het gemeenschapsrecht een tweede wil rechtvaardigen.

99. Ten slotte moet worden onderzocht in hoeverre het door de regering van het Verenigd Koninkrijk in de bijlage bij de memorie van dupliek voorgelegde bewijsmateriaal in aanmerking kan worden genomen. Dit moet eventueel buiten beschouwing worden gelaten omdat volgens artikel 42, eerste alinea, tweede zin, van het Reglement voor de procesvoering vertraging van het bewijsaanbod dient te worden gemotiveerd. Ter motivering stelt de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat de lengte van de procedure het vergaren van de informatie heeft bemoeilijkt. Maar ook al hebben de feiten zich deels geruime tijd geleden voorgedaan, dit verklaart niet waarom het Verenigd Koninkrijk hierop niet al tijdens de precontentieuze procedure is ingegaan. Deze motivering lijkt mij derhalve ontoereikend. [48]

100. Ik concludeer in het licht van het voorgaande dat het Verenigd Koninkrijk

46 — Zie supra, punten 49 e.v.

47 — Zie onder meer arrest van 20 maart 1990, Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 18, punt 23).

48 — Ook hier verwijs ik naar artikel 10 EG. Wat de inhoud van de overgelegde gegevens betreft, zij alleen opgemerkt dat hieruit niet kan worden opgemaakt of in een significant aantal gevallen procedures zijn ingeleid.

artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) 2057/82 respectievelijk artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2241/87 juncto artikel 5, lid 2, van verordening (EEG) nr. 170/83 heeft geschonden door geen administratieve of gerechtelijke stappen te ondernemen tegen de kapiteins van vaartuigen die de voornoemde bepalingen hebben overtreden of tegen andere personen die voor dergelijke overtredingen verantwoordelijk waren.

V — Kosten

101. Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Aangezien het Verenigd Koninkrijk in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

VI — Conclusie

102. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging vast te stellen:

„1. Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland is de verplichtingen niet nagekomen die ten aanzien van de vangstseizoenen 1985 tot en met 1988, alsmede 1990 op hem rustten krachtens a) artikel 5, lid 2, van verordening (EEG) nr. 170/83 en artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2057/82 (wat de periode tot 1 augustus 1987 betreft), alsmede artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2241/87 (voor de daaropvolgende periode); b) artikel 10, lid 2, van verordening nr. 2057/82 en artikel 11, lid 2, van

verordening nr. 2241/87, c) artikel 9 van verordening nr. 2241/87 en d) artikel 1, lid 2, van verordening 2057/82 of artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2241/87 juncto artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83, door

— niet de passende voorschriften vast te stellen voor het gebruik van de hem toegewezen quota, en de krachtens de relevante communautaire verordeningen vereiste inspecties en overige controles niet te verrichten,

— de visvangst voor bepaalde bestanden niet of niet op tijd voorlopig te verbieden toen de desbetreffende quota werden geacht door vangsten te zijn opgebruikt,

— n het vangstseizoen 1998 geen toereikende maatregelen te nemen om onjuiste aangiften betreffende de aanvoer van makreel te voorkomen,

— geen administratieve of strafrechtelijke stappen te ondernemen tegen de kapiteins van vaartuigen die de verordeningen hebben overtreden of tegen andere personen die voor dergelijke overtredingen verantwoordelijk waren.

2. Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland wordt in de kosten verwezen."