CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 10 januari 1991 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In het onderhavige beroep krachtens artikel 169 EEG-Verdrag stelt de Commissie, dat de Franse Republiek in 1986 heeft nagelaten de noodzakelijke maatregelen te treffen om de naleving van de quota voor bepaalde visbestanden te verzekeren.

2. De belangrijkste gemeenschapsverordeningen die in deze zaak aan de orde zijn, zijn dezelfde als in zaak C-62/89 (Commissie/Frankrijk, arrest van 20 maart 1990, Jurispr. 1990, blz. I-925). De relevante bepalingen van deze verordeningen zijn vermeld in het rapport ter terechtzitting en de conclusie in die zaak, alsook in het rapport ter terechtzitting in de onderhavige zaak. De twee belangrijkste bepalingen in deze zaak zijn: in de eerste plaats 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 1983, L 24, blz. 1), dat bepaalt dat de Lid-Staten, in overeenstemming met de geldende communautaire bepalingen, de voorschriften vaststellen voor het gebruik van de hun toegewezen quota; in de tweede plaats, artikel 10, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2057/82 van de Raad van 29 juni 1982 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de activiteiten van vissersvaartuigen uit de Lid-Staten (PB 1982, L 220, blz. 1), dat bepaalt:

„Iedere Lid-Staat 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 Lid-Staat voeren of daar zijn geregistreerd, het voor deze Lid-Staat 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..."

3. Bij verordening (EEG) nr. 3730/85 van de Raad van 20 december 1985 (PB 1985, L 361, blz. 66) zijn een aantal vangstquota over de Lid-Staten verdeeld voor vaartuigen die vissen in de economische zone van Noorwegen en de visserijzone rond Jan Mayen. Bij deze verordening werd Frankrijk voor 1986 een vangstquotum van 65 ton voor „andere soorten (bijvangsten)" toegewezen.

4. Verordening (EEG) nr. 3732/85 van de Raad van 20 december 1985 (PB 1985, L 361, blz. 76) verdeelde de vangstquota onder de Lid-Staten voor vaartuigen die in de wateren van de Faeröer vissen. Bij deze verordening kreeg Frankrijk voor 1986 een vangstquotum van 440 ton roodbaars toegewezen.

* Oorspronkelijke taal: Engels.

5. De omvang van de overbevissing van de twee genoemde quota is niet in geding. Ofschoon het quotum voor „andere soorten" in de Noorse wateren in september 1986 uitgeput was, zetten de Franse schepen de visserij voort en visten zij in totaal 105 ton op. Het oorspronkelijke quotum voor roodbaars in de wateren van de Faeröer was in mei 1986 uitgeput en bij telexbericht van 12 mei 1986, gehecht aan het verzoekschrift, verzochten de Franse autoriteiten de Commissie de visserij te sluiten. Begin juni 1986 werd het quotum opgetrokken tot 510 ton ten gevolge van een quotaruil met een andere Lid-Staat overeenkomstig artikel 5, lid 1, van verordening nr. 170/83. Eind september was dat verhoogde quotum evenwel nagenoeg uitgeput (506 ton); in de loop van november 1986 raakte het volledig uitgeput. In totaal visten de Franse schepen in 1986 617 ton roodbaars in de wateren van de Faeröer.

6. Het staat vast, dat de Franse Republiek zelf geen maatregelen heeft genomen om, toen de betrokken quota uitgeput dreigden te raken, vangsten uit die quota door haar schepen te verbieden. Het was daarentegen de Commissie die, gebruik makend van artikel 10, lid 3, van verordening nr. 2057/82, de noodzakelijke maatregelen heeft moeten treffen. Bij verordening (EEG) nr. 1601/86 (PB 1986, L 140, blz. 22), vastgesteld als reactie op het telexbericht van 12 mei 1986 en in werking getreden op 27 mei 1986, verbood zij de vangst van roodbaars door Franse schepen in de wateren van Faeröer. Bij verordening (EEG) nr. 3465/86 (PB 1986, L 319, blz. 29), in werking getreden op 14 november 1986, verbood zij de visserij op „andere soorten" in de relevante Noorse wateren.

7. In haar verzoekschrift in de onderhavige procedure verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat de Franse Republiek, door niet de inachtneming te verzekeren van de quota die haar voor 1986 waren toegekend voor „andere soorten" in de Noorse wateren en voor roodbaars in de wateren van de Faeröer, de krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 en artikel 10, lid 2, van verordening nr. 2057/82, juncto artikel 1 van de verordeningen nrs. 3730/85 en 3732/85 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

8. Zoals in zaak C-62/89, Commissie/Frankrijk, laakt de Commissie hoofdzakelijk het verzuim van Frankrijk om voor de betrokken visbestanden een voorlopig vangstverbod uit te vaardigen zodra de quota uitgeput dreigden te raken, zoals artikel 10, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2057/82 voorschrijft. In rechtsoverweging 17 van het arrest in zaak C-62/89 overwoog het Hof, dat uit die bepaling volgt, dat de Lid-Staten tijdig alle maatregelen moeten nemen die nodig zijn om overschrijding van de betrokken quota te voorkomen.

9. Ter rechtvaardiging van haar verzuim om de in artikel 10, lid 2, voorziene maatregelen vast te stellen, voert de Franse Republiek vier hoofdargumenten aan. Aangezien drie daarvan door het Hof reeds in voormelde zaak C-62/89 zijn onderzocht, kan ik ze in het kort behandelen.

10. In de eerste plaats beroept de Franse republiek zich op praktische problemen die het moeilijk maakten te voorzien, wanneer uitputting van de betrokken quota dreigde. De betrokken vangstplaatsen waren zeer verafgelegen, zodat de informatie over de

vangsten reeds achterhaald kon zijn op het ogenblik waarop zij de Franse autoriteiten bereikte. Met betrekking tot het quotum voor andere soorten in de Noorse wateren, kwam daar nog bij, dat het aan Frankrijk toegewezen quotum zeer klein was en de schepen die in de Noorse wateren visten een grote vangstcapaciteit hadden. Daarnaast stelt de Franse Republiek, dat verordening nr. 2807/83 van de Commissie (PB 1983, L 276, blz. 1), die het gebruik van een eenvormig logboek voorschrijft waarin de scheepskapiteins de vangsten moeten noteren, vóór 1 april 1986 niet van toepassing was en dat de invoering van een statistisch systeem om die informatie te verwerken een aanpassingsperiode vergde.

11. Gelijk het Hof in zaak C-62/89 (r. o. 23) besliste, kan een Lid-Staat zich niet beroepen op praktische moeilijkheden om het niet nemen van passende controlemaatregelen te rechtvaardigen; het is juist de zaak van de Lid-Staten, die zijn belast met de uitvoering van de gemeenschapsregelingen in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor visserijprodukten, om door passende maatregelen een oplossing voor de moeilijkheden te vinden.

12. Indien de controlemaatregelen voorzien in verordening nr. 2057/82, met name in de artikelen 6 en 9, volgens welke de aanlandingen moeten worden gecontroleerd en geregistreerd, naar behoren in acht waren genomen en toegepast, hadden de Franse autoriteiten over voldoende informatie moeten beschikken om uitputting van de quota te kunnen voorzien en dienovereenkomstig te handelen. Indien deze maatregelen ontoereikend waren, dan had de Franse Republiek krachtens artikel 14 van verordening nr. 2057/82 bijkomende verdergaande maatregelen kunnen vaststellen. Zoals de Commissie opmerkt, had Frankrijk van de scheepskapiteins kunnen verlangen dat zij de vangsten via de radio meedeelden, of een vergunningenstelsel kunnen invoeren waarbij de schepen van tevoren toestemming kregen om een bepaalde hoeveelheid van de aan de quota onderworpen vis te vangen.

13. Met betrekking tot het argument dat een aanpassingsperiode noodzakelijk was om een systeem voor de inzameling en verwerking van de logboekgegevens in te voeren, zij opgemerkt dat verordening nr. 2807/83 (in werking getreden op 1 april 1985 en niet op 1 april 1986) uitsluitend een standaardmodel heeft ingevoerd voor het logboek. De verplichting tot het bijhouden van een logboek komt echter reeds voor in artikel 3 van verordening nr. 2057/82, die in werking is getreden op 1 januari 1983. Men mocht dus redelijkerwijs verwachten, dat Frankrijk in 1986 een systeem had ingevoerd dat haar in staat stelde om de logboekgegevens doeltreffend te gebruiken.

14. Bovendien doet het optreden van Frankrijk rond het roodbaarsquotum afbreuk aan de geloofwaardigheid van haar stelling, dat praktische moeilijkheden de doeltreffende inzameling van informatie beletten. Zoals de Commissie opmerkt, blijkt uit het door de Franse autoriteiten aan de Commissie meegedeelde overzicht van de aanlandingen, dat als bijlage aan de repliek in de onderhavige procedure is gehecht, dat eind april 1986 reeds 373 ton van het oorspronkelijke quotum van 440 ton was opgevist; niettemin kon Frankrijk minder dan twee weken later, bij haar telexbericht van 12 mei 1986, de Commissie meedelen dat het quotum uitgeput was. Daaruit blijkt, zoals de Commissie opmerkt, dat de Franse

autoriteiten — althans wat het quotum voor roodbaars betreft — snel op de hoogte konden zijn van de mate van uitputting van het quotum.

15. In de tweede plaats betoogt de Franse Republiek, dat het onduidelijk is, in welke mate de quota werden overschreden. Het zou zelfs nog niet eens zeker zijn, dat er überhaupt enige overschrijding heeft plaatsgevonden. Zij wijst in dit verband op het feit, dat de omrekeningscoëfficiënt die door de Lid-Staten wordt toegepast op de aangelande hoeveelheden schoongemaakte vis, ter berekening van de vangsthoeveelheden in levend gewicht, van gemeenschapswege niet is geharmoniseerd. Bovendien zou de roodbaars ten dele zijn opgevist in wateren waaromtrent een jurisdictieconflict bestaat tussen het Verenigd Koninkrijk en de Faeröer.

16. Wat de omrekeningscoëfficiënt aangaat, hebben de Franse autoriteiten, zoals het Hof in rechtsoverweging 28 van het arrest in zaak C-62/89 op hetzelfde argument heeft geantwoord, deze coëfficiënt zelf gebruikt ter bepaling van de aan de Commissie meegedeelde vangstcijfers. Onder deze omstandigheden kan de Franse Republiek de betrouwbaarheid van deze berekeningswijze niet betwisten. Bovendien, zo er al een onzekerheidsmarge zou bestaan als gevolg van de toepassing van de omrekeningscoëfficiënt, dan is deze hoe dan ook beperkt en kan zij geen verklaring bieden voor de — percentueel — aanzienlijke overbevissing van de betrokken quota: 21% van het verhoogde quotum voor roodbaars en 60% van het quotum voor „andere soorten".

17. Het argument betreffende het jurisdictieconflict werd ook in zaak C-62/89 aangevoerd. In rechtsoverweging 30 van zijn arrest in die zaak stelde het Hof, dat ingevolge artikel 2, sub b, van de Overeenkomst van 1976 betreffende de visserij tussen de EEG, enerzijds, en de regering van Denemarken en de plaatselijke regering van de Faeröer, anderzijds, de autoriteiten van de Faeröer jaarlijks de vangstquota voor vissersvaartuigen van de Gemeenschap, alsmede de gebieden waarin deze quota mogen worden gevangen, vaststellen. De lijst met vangstquota en visserijzones wordt aan de Commissie overgelegd, en op basis hiervan worden de quota over de Lid-Staten verdeeld. Het Hof oordeelde, dat aangezien er in genoemde visserijovereenkomst geen enkel voorbehoud is gemaakt met betrekking tot een eventueel jurisdictieconflict en aangezien er door de belanghebbende Lid-Staat generlei bezwaar is gemaakt tegen de door de autoriteiten van de Faeröer aangeduide visserijzones, de Franse Republiek niet had kunnen aantonen, dat er twijfel bestond over de vraag, of alle door de Commissie in die procedure in aanmerking genomen vangsten wel afkomstig waren uit de onder de jurisdictie van de Faeröer vallende visserijzone. Daar Frankrijk in de onderhavige procedure geen nieuwe argumenten of informatie heeft verstrekt, moet de conclusie mijns inziens dezelfde zijn.

18. In de derde plaats betoogt de Franse Republiek, dat het totale quotum waarover de Gemeenschap voor de betrokken bestanden in de Noorse wateren en in de wateren van de Faeröer beschikte, in 1986 niet is overschreden, zodat de overbevissing van de nationale quota noch het instandhoudingsdoel van de communautaire regeling noch de naleving van de overeenkomsten tussen de Gemeenschap en de derde betrokken landen in gevaar kon brengen. Ook op dit argument heeft het Hof in zaak C-62/89 geantwoord. In dat arrest oordeelde het

Hof (r. o. 32), dat de totale door de Gemeenschap gevangen hoeveelheid vis, waarvan het cijfer pas aan het eind van het betrokken jaar bekend kan zijn, niet van invloed kan zijn op de verplichting van een Lid-Staat om tijdig de nodige maatregelen te nemen ter voorkoming dat het nationale quotum uitgeput zou raken.

19. Ten slotte voert de Franse Republiek twee nieuwe argumenten aan, die hoofdzakelijk gericht zijn tegen de criteria die de Commissie toepast wanneer zij de doeltreffendheid beoordeelt van het beheer van en de controle op de quota door de Lid-Staten. Om te beginnen stelt zij, dat de Commissie bij de beslissing om al dan niet een procedure op grond van artikel 169 wegens quota-overschrijding in te leiden, niet zou mogen kijken naar de hoogte van de overbevissing in procenten van het totale quotum, doch de omvang van de overschrijding zou moeten beoordelen naar de absolute waarde ervan, dat wil zeggen uitgedrukt in ton. Daartoe zou de Commissie de omvang van de overschrijding van de betrokken quota moeten vergelijken met de — door haar onbelangrijk geachte — overschrijdingen bij andere quota en zou zij voorts rekening moeten houden met de vangstcapaciteit van de schepen die de quota opvissen. Voorts zou de Commissie bij de beoordeling van de ernst van het tijdsverloop tussen de datum van uitputting van de quota en de datum van de sluiting van de visserij, rekening moeten houden met de termijnen van de gemeenschapsregeling, volgens welke de scheepskapiteins de logboekgegevens minstens om de vijftien dagen en in ieder geval binnen 48 uur na de aanlanding aan de nationale autoriteiten moeten meedelen en de Lid-Staten een termijn van vijftien dagen hebben om hun maandelijkse vangstaangifte bij de Commissie in te dienen.

20. Met betrekking tot het eerste argument ben ik het met de Commissie eens, dat beoordeling van de omvang van de quotaoverschrijding op basis van de absolute waarde, dat wil zeggen in ton, zinloos is, daar de aan Frankrijk of aan eender welke andere Lid-Staat toegewezen quota aanzienlijk variëren in hoeveelheid. Anderzijds kan uit een beoordeling van de overbevissing in procenten worden opgemaakt, of er al dan niet een doeltreffend beheer van en toezicht op de quota is geweest. Opnieuw stelt de Commissie terecht, dat de grote vangstcapaciteit van de schepen die in de betrokken wateren visten de Franse autoriteiten tot nog meer waakzaamheid verplichtte, en de verplichting om de naleving van de quota te verzekeren geenszins verlichtte.

21. Ook wat het tweede argument aangaat ben ik het eens met de Commissie, dat een Lid-Staat zich niet kan beroepen op de minimumeisen van de gemeenschapsregeling ten einde zich aan zijn verantwoordelijkheden te onttrekken. Wat de termijn van vijftien dagen betreft waarover de scheepskapiteins beschikken om hun vangsten mee te delen, staat het de Lid-Staten vrij te bepalen, dat de vangstinformatie frequenter wordt meegedeeld, bij voorbeeld via de radio. De termijn van vijftien dagen voor de mededeling van de maandelijkse vangstcijfers aan de Commissie kan in geen geval een rechtvaardiging vormen voor het feit dat de Franse regering de zeer stellige verplichting om de noodzakelijke maatregelen voor de voorlopige stopzetting van de visserij te treffen niet is nagekomen.

22. Ik ben dan ook van mening, dat de laatste argumenten van de Franse Republiek moeten worden afgewezen en dat de Commissie dus een inbreuk op artikel 10, lid 2, van verordening nr. 2057/82 heeft aangetoond.

23. De Commissie verzoekt het Hof ook vast te stellen, dat de Franse Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83, dat bepaalt dat de Lid-Staten in overeenstemming met de geldende communautaire bepalingen de voorschriften vaststellen voor het gebruik van de hun toegewezen quota. Het verzoekschrift bevat echter geen nadere toelichting van deze subsidiaire grief. Bijgevolg heeft het Hof de Commissie in een schriftelijke vraag om opgave van concrete elementen verzocht waaruit blijkt, dat Frankrijk deze bepaling heeft geschonden.

24. In haar antwoord zegt de Commissie, dat haars inziens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 in drie opzichten is geschonden. In de eerste plaats stelt zij, dat artikel 5, lid 2, een bepaling van een algemene strekking is, die op alle maatregelen doelt die nodig zijn om te verzekeren dat de quota in overeenstemming met de relevante communautaire bepalingen worden gebruikt, zodat dus elk aan een Lid-Staat toerekenbaar geval van overbevissing schending van die bepaling oplevert. In de tweede plaats meent zij, dat aangezien de bepalingen van verordening nr. 2057/82, daaronder begrepen artikel 10, lid 2, ofschoon ze zijn vastgesteld vóór verordening nr. 170/83, de algemene verplichting van artikel 5, lid 2, van laatstgenoemde verordening alleen maar nader preciseren, zodat elke schending van artikel 10, lid 2, van verordening nr. 2057/82 ipso facto schending van artikel 5, lid 2, van de basisverordening oplevert. In de derde plaats stelt de Commissie, dat wanneer de te late stopzetting van de visserij te wijten is aan het feit dat de betrokken Lid-Staat niet de nodige maatregelen heeft vastgesteld — naast die welke verordening nr. 2057/82 voorschrijft — om de vereiste vangstinformatie te verkrijgen, ook dat verzuim als een schending van artikel 5, lid 2, aan te merken is.

25. Ik acht deze argumenten niet overtuigend. Indien, zoals in het onderhavige geval, ontegenzeglijk een specifieke verplichting is geschonden, namelijk artikel 10, lid 2, van verordening nr. 2057/82, is het overbodig daarnaast schending van een meer algemene, onderliggende verplichting aan te voeren. Mijns inziens is het eveneens onnodig een beroep te doen op artikel 5, lid 2, als grondslag voor de verplichting om de noodzakelijke maatregelen vast te stellen naast die welke verordening nr. 2057/82 voorschrijft. Zoals ik hierboven in punt 8 heb gezegd, heeft het Hof in het arrest in zaak C-62/89 geoordeeld, dat uit artikel 10, lid 2, van verordening nr. 2057/82 volgt, dat de Lid-Staten tijdig alle maatregelen moeten nemen die nodig zijn om overschrijding van de quota te voorkomen. Hoe dit ook zij, zelfs indien artikel 5, lid 2, de zelfstandige betekenis heeft die de Commissie eraan toeschrijft, heeft de Commissie mijns inziens in de onderhavige procedure niet voldoende tijdig gespecificeerd, in welke opzichten Frankrijk die bepaling zou hebben geschonden.

26. Ik concludeer dan ook, dat de Commissie schending van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 170/83 niet heeft aangetoond. Aangezien de Commissie evenwel op de belangrijkste punten in het gelijk moet worden gesteld, ben ik van mening, dat zij recht heeft op vergoeding van haar kosten.

27. Ik geef het Hof dan ook in overweging:

1) te verklaren dat de Franse Republiek, door niet de inachtneming te verzekeren van de haar voor het jaar 1986 toegekende vangstquota voor „andere soorten" in de Noorse wateren en voor roodbaars in de wateren van de Faeröer, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 10, lid 2, van verordening nr. 2057/82 van de Raad juncto artikel 1 van verordeningen nrs. 3730/85 en 3732/85;

2) het beroep voor het overige te verwerpen;

3) de Franse Republiek te verwijzen in de kosten van de procedure.