ARREST VAN HET HOF

19 februari 1998 *

In zaak C-4/96,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de High Court of Justice in Northern Ireland, Queen's Bench Division (Verenigd Koninkrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) en Northern Ireland Fishermen's Federation

en

Department of Agriculture for Northern Ireland,

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid, enerzijds, van verordening (EG) nr. 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 anderzijds, van bijlage VII bij de resolutie van 3 november 1976, aangenomen door de Raad te Den Haag, alsmede over de uitlegging van het beginsel van de aansprakelijkheid van de staat voor door schending van het gemeenschapsrecht aan particulieren berokkende schade,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. Gulmann, H. Ragnemalm en R. Schintgen, kamerpresidenten, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn (rapporteur), J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch en P. Jann, rechters,

advocaat-generaal: A. La Pergola
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) en Northern Ireland Fishermen's Federation, vertegenwoordigd door D. Vaughan, QC, F. Randolph, Barrister, en P. Martin, Solicitor,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Ridley, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door P. Coughlin, QC, en C. Vajda, Barrister,

— de Deense regering, vertegenwoordigd door P. Biering, afdelingshoofd, als gemachtigde,

— de Ierse regering, vertegenwoordigd door M. A. Buckley, Chief State Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door E. R. Alkin en C. Ní Fhlaitheartaigh, BL,

— de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J. Carbery, juridisch adviseur, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur T. van Rijn en door X. Lewis, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) en Northern Ireland Fishermen's Federation, vertegenwoordigd door D. Vaughan en F. Randolph; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Ridley, bijgestaan door C. Vajda; de Ierse regering, vertegenwoordigd door M. A. Buckley, bijgestaan door P. Gallagher, SC, en E. R. Alkin; de Raad, vertegenwoordigd door J. Carbery, en de Commissie, vertegenwoordigd door T. van Rijn en X. Lewis, ter terechtzitting van 6 mei 1997,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 september 1997,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 13 oktober 1995, ingekomen bij het Hof op 11 januari 1996, heeft de High Court of Justice in Northern Ireland, Queen's Bench Division, krachtens artikel 177 EG-Verdrag vijf vragen gesteld over de geldigheid, enerzijds, van verordening (EG) nr. 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 anderzijds, van bijlage VII bij de resolutie van 3 november 1976, aangenomen door de Raad te Den Haag (hierna: „resolutie van Den Haag"), alsmede over de uitlegging van het beginsel van de aansprakelijkheid van de staat voor door schending van het gemeenschapsrecht aan particulieren berokkende schade.

Rechtskader

2 Die vragen zijn gerezen in het kader van een door Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) en Northern Ireland Fishermen's Federation (hierna: „verzoeksters") bij de High Court of Justice ingestelde procedure tot „judicial review" van de beschikking van het Department of Agriculture for Northern Ireland (hierna: „Department") van 5 mei 1995 waarbij NIFPO vangstquota voor kabeljauw en wijting in de Ierse Zee voor 1995 zijn toegekend.

3 De in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid geldende beginselen zijn vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 2141/70 van de Raad van 20 oktober 1970 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk structuurbeleid in de visserijsector (PB L 236, blz. 1), en, naar aanleiding van de uitbreiding van de Gemeenschap, bij verordening (EEG) nr. 101/76 van de Raad van 19 januari 1976 (PB L 20, blz. 19).

4 Bij de resolutie van Den Haag, aangenomen in het kader van de uitbreiding door bepaalde derde landen van de exclusieve visserijzones tot 200 mijl, formuleerde de Raad in november 1976 een aantal principiële richtsnoeren voor de toekomstige ontwikkeling van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Bijlage VII bij deze resolutie, getiteld „Ontwerpresolutie van de Raad inzake bepaalde aspecten van de interne regeling voor de visserij", luidt als volgt:

„De Raad is van mening dat het herstel en de bescherming van de visbestanden met het oog op een optimale opbrengst uit de potentiële gemeenschapsvisgronden een strenge controle en maatregelen op gemeenschapsniveau vereisen.

De Raad erkent dat de bescherming en de controle van de visserijzone voor de kusten van Ierland niet, vanwege de omvang van deze zone, voor die lidstaat mag resulteren in een last die niet in verhouding staat tot de omvang van de gemeenschapsvisgronden die door de vissers van die lidstaat in die zone kunnen worden bevist. Hij komt overeen dat de toepassing van de beschikbare of te voorziene toezichtmiddelen vergezeld moet gaan van passende maatregelen om te verzekeren dat de daaruit voortvloeiende lasten billijk worden verdeeld.

Gelet op de economische verhoudingen die kenmerkend zijn voor de visserij in Ierland, verklaart de Raad voornemens te zijn om de bepalingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid, zoals aangevuld bij de Toetredingsakte en aangepast om rekening te houden met de uitbreiding van de zone tot 200 mijl, zo toe te passen dat een gestadige en geleidelijke ontwikkeling van de Ierse visserij-industrie wordt verzekerd op basis van het Visserijontwikkelingsprogramma van de Ierse regering voor de ontwikkeling van de kustvisserij.

De Raad erkent voorts dat er andere gebieden in de Gemeenschap zijn, o. a. die bedoeld in het voorstel van de Commissie aan de Raad [1], waar de plaatselijke bevolking in hoge mate op de visserij en aanverwante industrieën is aangewezen. De Raad komt derhalve overeen dat bij de toepassing van het gemeenschappelijk visserijbeleid ook rekening moet worden gehouden met de vitale behoeften van deze bevolking.

De besluiten en de richtsnoeren van de voorafgaande alinea's en de richtlijnen voor de onderhandelingen met derde landen lopen niet vooruit op de bijzondere bepalingen die zonder verwijl moeten worden aangenomen ter oplossing van de problemen van de kustvisserij, in het bijzonder in economisch achtergebleven gebieden, en ter regeling van de visserij binnen een kuststrook."

1 — De bedoelde gebieden zijn Groenland, de noordelijke delen van het Verenigd Koninkrijk, en Ierland.

5 Van de acht bijlagen is alleen bijlage I, „Resolutie van de Raad van 3 november 1976 inzake bepaalde externe aspecten van het instellen in de Gemeenschap, met ingang van 1 januari 1977, van een visserijzone van 200 mijl" (PB 1981, C 105, blz. 1), in het *Publicatieblad* bekendgemaakt.

6 In zijn verklaring van 30 mei 1980 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB C 158, blz. 2) wees de Raad erop, dat het gemeenschappelijk visserijbeleid met inachtneming van de Verdragen en in overeenstemming met de resolutie van Den Haag met name moet zijn gebaseerd op de „rechtvaardige verdeling van de vangsten waarbij zeer in het bijzonder rekening wordt gehouden met de traditionele visserij, met de speciale behoeften van die gebieden waar de plaatselijke bevolking bijzonder afhankelijk is van de visserij en van daarmee verwante industrieën en met het verlies van het vangstpotentieel in de wateren van derde landen".

7 In een mededeling van 12 juni 1980 stelde de Commissie op basis van bijlage VII bij de resolutie van Den Haag en met name van de erkenning in deze bijlage van de bijzondere behoeften van de gebieden waar de plaatselijke bevolking zeer sterk op de visserij en aanverwante industrieën is aangewezen, de Raad voor, Ierland voor elk visbestand hoeveelheden ten bedrage van het dubbele van zijn vangsten in 1975 en het Verenigd Koninkrijk hoeveelheden gelijk aan de aanvoer in 1975 in de noordelijke delen door vaartuigen van minder dan 24 meter (hierna: „Haagse preferentie") te verzekeren. In termen van jaarlijks tonnage komt dit volgens de Commissie neer op 6 954 ton kabeljauw en 7 196 ton wijting voor Ierland en 1 223 ton kabeljauw en 2 334 ton wijting voor het Verenigd Koninkrijk.

8 Ter aanvulling van de bepalingen van verordening nr. 101/76 stelde de Raad verordening (EEG) nr. 170/83 van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (PB L 24, blz. 1) vast. Ingevolge artikel 3 van deze verordening wordt zowel het totale quotum dat per bestand of groep bestanden mag worden gevangen (hierna: „TAC"), als het gedeelte daarvan dat voor de Gemeenschap beschikbaar is, elk jaar vastgesteld. Volgens artikel 4, lid 1, van verordening nr. 170/83 worden de voor de

Gemeenschap beschikbare vangsten zo onder de lidstaten verdeeld, dat elke lidstaat een relatieve stabiliteit wordt gewaarborgd in de visserijactiviteiten met betrekking tot elk van de betrokken bestanden. Artikel 11 van die verordening bepaalt, dat de Raad elk jaar op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de TAC en de verdeling van de voor de Gemeenschap beschikbare vangsten dient vast te stellen.

9 In de vijfde, de zesde en de zevende overweging van de considerans van verordening nr. 170/83 wordt het begrip relatieve stabiliteit gepreciseerd als volgt:

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

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

overwegende derhalve dat de nagestreefde relatieve stabiliteit in deze zin moet worden begrepen".

10 Bij verordening (EEG) nr. 172/83 van 25 januari 1983 inzake de vaststelling van de voor 1982 geldende totaal toegestane vangsten voor bepaalde visbestanden of groepen visbestanden in de visserijzone van de Gemeenschap en het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte van deze vangsten, de verdeling van dit gedeelte over de lidstaten en de bij de visserij in het kader van de totaal toegestane vangsten in acht te nemen voorschriften (PB L 24, blz. 30), stelde de Raad de TAC per bestand of groep bestanden in de visserijzones van de lidstaten, waaronder die voor kabeljauw en wijting, en het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte daarvan voor 1982 vast. Bij deze verordening verdeelde de Raad dit gedeelte ook voor het eerst over de lidstaten.

11 Blijkens de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 172/83 werd bij deze verdeling rekening gehouden met de traditionele visserijactiviteit (gevaloriseerd op basis van de gemiddelde vangsten door elke lidstaat in de periode 1973-1978), de bijzondere behoeften van de gebieden waar de plaatselijke bevolking sterk afhankelijk is van de visserij en aanverwante industrieën (bepaald op basis van de Haagse preferentie, zoals die door de Commissie in haar mededeling van 1980 is gekwantificeerd) en het verlies van de vangstmogelijkheden in de wateren van derde landen (berekend voor de referentieperiode 1973-1976). Met betrekking tot visserijzone VIIa (Ierse Zee) bedroegen de verdeelsleutels voor Ierland 46,67 % voor kabeljauw en 39,625 % voor wijting, en voor het Verenigd Koninkrijk 42,67 % voor kabeljauw en 52,83 % voor wijting (hierna: „verdeelsleutels van 1983").

12 Ofschoon de door de Raad in zijn latere jaarlijkse verordeningen vastgestelde TAC van jaar tot jaar varieerden, bleven de bij verordening nr. 172/83 ingevoerde verdeelsleutels van 1983 ongewijzigd.

13 De bij verordening nr. 170/83 ingevoerde gemeenschapsregeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden is met een aantal voor het hoofdgeding irrelevante wijzigingen overgenomen in 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).

14 Artikel 2, lid 1, eerste alinea, van deze verordening bepaalt:

„Wat de exploitatieactiviteiten betreft bestaan de algemene doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid erin de beschikbare en toegankelijke levende mariene aquatische bestanden te beschermen en in stand te houden, te zorgen voor de rationele en verantwoorde exploitatie daarvan op duurzame basis en onder voor deze sector passende economische en sociale voorwaarden, daarbij rekening houdend met de consequenties voor het mariene ecosysteem en in het bijzonder met de behoeften van zowel de producenten als de consumenten."

15 Ingevolge artikel 8, lid 4, van verordening nr. 3760/92 dient de Raad, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en op voorstel van de Commissie, voor elke visserijtak of groep van visserijtakken per geval de TAC vast te stellen en de vangstmogelijkheden op een zodanige wijze over de lidstaten te verdelen, dat elke lidstaat verzekerd is van de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten voor elk betrokken bestand. Aangaande het begrip relatieve stabiliteit wordt in de twaalfde, de dertiende en de veertiende overweging van de considerans van deze verordening in wezen de tekst van de vijfde, de zesde en de zevende overweging van de considerans van verordening nr. 170/83 overgenomen.

16 Volgens artikel 9, lid 1, van verordening nr. 3760/92 mogen de lidstaten, na kennisgeving aan de Commissie, de hun toegewezen beschikbare vangst geheel of gedeeltelijk onderling ruilen.

17 Blijkens de verwijzingsbeschikking werden de TAC voor kabeljauw en wijting uit de Ierse Zee voor de periode tot 1989 door de Raad op voldoende hoge niveaus vastgesteld om Ierland en het Verenigd Koninkrijk met toepassing van de verdeelsleutels van 1983 de toewijzing te garanderen van quota die niet lager zijn dan die welke met de Haagse preferentie overeenkomen.

18 Sinds 1990 (voor wijting) en 1991 (voor kabeljauw) bleven de TAC evenwel onder deze niveaus, zodat Ierland en het Verenigd Koninkrijk zich elk jaar op toepassing van de Haagse preferentie beriepen. Volgens dit mechanisme worden Ierland en het Verenigd Koninkrijk jaarlijkse quota toegewezen die worden berekend op basis van het gemiddelde tussen de uit de enkele toepassing van de verdeelsleutels van 1983 voortvloeiende theoretische quota en fictieve quota gelijk aan die welke met de Haagse preferentie overeenkomen.

19 Bij de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 3362/94 stelde de Raad de TAC voor de bestanden of groepen bestanden in de visserijzones van de lidstaten en het daarvan voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte voor 1995 vast en verdeelde hij dit gedeelte over de lidstaten. Aldus werd het voor de Gemeenschap in zone VIIa beschikbare gedeelte (gelijk aan 100 %) van de TAC voor kabeljauw en wijting

vastgesteld op 5 800 respectievelijk 8 000 ton. Daar dit gedeelte evenwel ontoereikend was om Ierland en het Verenigd Koninkrijk met toepassing van de verdeelsleutels van 1983 de toewijzing te garanderen van quota die niet lager waren dan die welke overeenkomen met de Haagse preferentie, zijn bij verordening nr. 3362/94 op basis van de hierboven beschreven berekeningsmethode aan Ierland quota van 3 820 ton voor kabeljauw en 4 605 ton voor wijting en aan het Verenigd Koninkrijk quota van 1 670 ton voor kabeljauw en 3 095 ton voor wijting toegewezen.

Het hoofdgeding

20 Na de vaststelling van verordening nr. 3362/94 verdeelde het Department de quota van het Verenigd Koninkrijk over de nationale visserijvloot en zond het NIFPO bovengenoemde beschikking van 5 mei 1995 houdende vaststelling voor NIFPO van de hoeveelheden kabeljauw en wijting voor 1995 in zone VIIa.

21 Voor de verwijzende rechter stelden verzoeksters, dat de door het Department verrichte quotatoewijzing onwettig was, omdat de door de Raad bij verordening nr. 3362/94 verrichte toewijzing van quota aan het Verenigd Koninkrijk in strijd was met het gemeenschapsrecht. Bijlage VII bij de resolutie van Den Haag, waarop de Haagse preferentie is gebaseerd, zou door de Raad nooit formeel zijn vastgesteld. Voorts zou de toepassing van deze preferentie in strijd zijn met haar eigen doelstellingen, met het gemeenschappelijk visserijbeleid en met het evenredigheidsbeginsel.

22 Dienaangaande heeft de nationale rechter om te beginnen opgemerkt, dat door het beroep van Ierland op de Haagse preferentie voor kabeljauw en wijting uit de Ierse Zee de quota van de andere lidstaten, waaronder die van het Verenigd Koninkrijk, daalden. Al kon het Verenigd Koninkrijk de gevolgen voor zijn quota milderen door zich bij wijze van verweer ook op de Haagse preferentie te beroepen, toch zullen de uiteindelijk door hem verkregen quota lager zijn dan die welke het zou hebben gekregen indien Ierland zich niet op deze preferentie had beroepen.

23 De verwijzende rechter voegde eraan toe, dat het door de toepassing van de Haagse preferentie op de betrokken bestanden door het Verenigd Koninkrijk geleden verlies evenwel krachtens artikel 9 van verordening nr. 3760/92 geheel of gedeeltelijk is gecompenseerd door quotaruil tussen het Verenigd Koninkrijk en andere lidstaten.

24 Ten slotte beklemtoonde de verwijzende rechter, dat de Ierse trawlers die in de Ierse Zee op kabeljauw en wijting vissen, gemiddeld ongeveer 30 % van het Ierse quotum in zone VIIa hebben gevangen, terwijl de Britse vloot sinds 1990 nagenoeg 100 % van het Britse kabeljauw- en wijtingquotum in deze zone heeft opgebruikt. Ierland zou een gedeelte van zijn overschotten aan kabeljauw- en wijtingquota in zone VIIa voor quotaruil met andere lidstaten hebben gebruikt.

25 De High Court of Justice heeft besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende vijf prejudiciële vragen te stellen:

„1) Hangt de geldigheid van de toewijzing aan het Verenigd Koninkrijk van kabeljauw- en wijtingquota in zone VIIa krachtens artikel 3 van verordening (EG) nr. 3362/94 af van de regelmatigheid van de vaststelling van bijlage VII bij de resolutie van de Raad van 3 november 1976?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, is bijlage VII dan regelmatig vastgesteld?

3) Is het geheime karakter van bijlage VII, die niet is bekendgemaakt of op een andere wijze ter beschikking van partijen is gesteld, van invloed op de antwoorden op de eerste twee vragen?

4) Was de vaststelling van deze quota door de Raad, gelet op al de andere omstandigheden, verenigbaar met:

i) het gemeenschappelijk visserijbeleid en met name verordening (EEG) nr. 3760/92 van de Raad,

ii) het evenredigheidsbeginsel?

5) Indien de vaststelling van deze quota bij verordening (EG) nr. 3362/94 van de Raad ongeldig is, zijn verzoeksters dan gerechtigd schadevergoeding te vorderen van verweerder, en zo ja, wat zijn de voorwaarden voor aansprakelijkheid?"

De eerste vraag en het eerste onderdeel van de derde vraag

26 Met deze vragen, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de geldigheid van de bij verordening nr. 3362/94 verrichte toewijzing aan het Verenigd Koninkrijk van kabeljauw- en wijtingquota in zone VIIa afhangt van de regelmatigheid van de vaststelling van bijlage VII bij de resolutie van Den Haag, met name wanneer blijkt, dat deze bijlage niet is bekendgemaakt en evenmin op een andere wijze ter beschikking van de justitiabelen is gesteld.

27 Volgens verzoeksters tast de onregelmatige vaststelling van bijlage VII bij de resolutie van Den Haag de geldigheid van zowel verordening nr. 3362/94 als bovengenoemde beschikking van het Department van 5 mei 1995 aan. Volgens de rechtspraak van het Hof kan een resolutie van de Raad relevant zijn voor de beoordeling van de geldigheid van een op basis daarvan gegeven nationale beschikking. Verordening nr. 3362/94 zou in elk geval in overeenstemming moeten zijn

met de verordeningen die aan het gemeenschappelijk visserijbeleid ten grondslag liggen (met name verordening nr. 170/83, die is vervangen door verordening nr. 3760/92). De door deze verordeningen vastgestelde beginselen van het gemeenschappelijk visserijbeleid moeten namelijk prevaleren, tenzij wijzigingen in deze beginselen kunnen worden gerechtvaardigd door de Haagse preferentie, voor zover deze laatste regelmatig is vastgesteld.

28 Volgens de Ierse regering heeft de resolutie van Den Haag verbindende kracht omdat zij een toepassing vormt van de in artikel 5 EG-Verdrag neergelegde verplichting tot samenwerking die de lidstaten bij hun toetreding tot de Gemeenschap zijn aangegaan. In zijn rechtspraak zou het Hof overigens voortdurend hebben verklaard, dat de bepalingen van bijlage VI de lidstaten verbinden, zodat dit ook voor bijlage VII moet gelden. Hieruit zou volgen, dat voor zover de Raad zich bij de resolutie van Den Haag heeft willen verbinden en steeds dienovereenkomstig heeft gehandeld, het gewettigd vertrouwen en het „acquis communautaire" zich ertegen verzetten, dat deze instelling daarvan afwijkt zonder de toestemming van Ierland.

29 Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk, ondersteund door de Deense regering, de Raad en de Commissie, daarentegen weerspiegelen de resoluties alleen de politieke wil van de Raad en vormen zij geen verbindende handelingen die rechtsgevolgen kunnen sorteren welke de regelgevende bevoegdheid van de Raad autonoom kunnen beperken. Niets zou de Raad evenwel beletten, bij de vaststelling van een verbindende handeling, zoals een verordening, rekening te houden met de in bijlage VII bij de resolutie van Den Haag geformuleerde beginselen.

30 Dienaangaande zij opgemerkt, dat volgens bijlage VII bij de resolutie van Den Haag de Raad heeft verklaard, gelet op de economische verhoudingen die kenmerkend zijn voor de visserij in Ierland, voornemens te zijn de bepalingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid zo toe te passen, dat een gestadige en geleidelijke ontwikkeling van de Ierse visserij-industrie wordt verzekerd. In deze bijlage is de Raad voorts ook overeengekomen, rekening te houden met de vitale behoeften van de plaatselijke bevolking van andere gebieden.

31 Deze bijlage, waarin vooral uitdrukking wordt gegeven aan de politieke wil van de Raad om bij de toepassing van het toekomstige gemeenschappelijk visserijbeleid rekening te houden met de bijzondere behoeften van de gebieden waar de bevolking in hoge mate op de visserij en aanverwante industrieën is aangewezen, kan geen rechtsgevolgen sorteren die de regelgevende bevoegdheid van de Raad kunnen beperken.

32 Voorts verschilt bijlage VII naar haar aard van bijlage VI bij de resolutie van Den Haag, die op het bijzondere gebied waarvoor zij geldt, een toepassing vormt van de verplichtingen tot samenwerking die de lidstaten ingevolge artikel 5 van het Verdrag op zich hebben genomen toen zij tot de Gemeenschap toetraden (zie arrest van 4 oktober 1979, Frankrijk/Verenigd Koninkrijk, 141/78, Jurispr. blz. 2923, punt 8). Bijlage VI betreft de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen door de lidstaten en de daarbij te volgen procedure, waarbij de uit artikel 5 van het Verdrag voor de lidstaten voortvloeiende verplichtingen in deze context nader worden omschreven.

33 Overeenkomstig zijn op politiek vlak aangegane verbintenis stelde de Raad later de verordeningen nrs. 170/83 en 3760/92 vast. In deze dwingende rechtshandelingen zijn de in bijlage VII bij de resolutie van Den Haag uitgestippelde beleidslijnen verwerkt. Aldus hanteert artikel 4 van verordening nr. 170/83 en vervolgens artikel 8, lid 4, van verordening nr. 3760/92 het beginsel van de relatieve stabiliteit van de uitgeoefende activiteiten als criterium voor de verdeling over de lidstaten van de voor de Gemeenschap beschikbare vangsten, waarbij onder het begrip relatieve stabiliteit met name wordt verstaan de voorziening in de bijzondere behoeften van de gebieden waar de plaatselijke bevolking sterk afhankelijk is van de visserij en aanverwante industrieën.

34 Verordening nr. 3362/94 is niet vastgesteld ter nakoming van dwingende verplichtingen die uit bijlage VII bij de resolutie van Den Haag zouden voortvloeien, doch is gebaseerd op artikel 8, lid 4, van verordening nr. 3760/92, waarvan overigens niet wordt betwist dat zij door de Raad geldig krachtens artikel 43 EG-Verdrag is vastgesteld.

35 Of bijlage VII bij de resolutie van Den Haag al dan niet regelmatig was vastgesteld, is derhalve irrelevant voor de beoordeling van de geldigheid van verordening nr. 3362/94.

36 Dat deze bijlage niet is bekendgemaakt en evenmin op een andere wijze ter beschikking van partijen is gesteld, doet niet af aan deze vaststelling.

37 Mitsdien moet op de eerste vraag en op het eerste onderdeel van de derde vraag worden geantwoord, dat de geldigheid van de bij verordening nr. 3362/94 verrichte toewijzing van kabeljauw- en wijtingquota in zone VIIa niet afhangt van de regelmatigheid van de vaststelling van bijlage VII bij de resolutie van Den Haag.

De tweede vraag en het tweede onderdeel van de derde vraag

38 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeven de tweede vraag en het tweede onderdeel van de derde vraag niet te worden beantwoord.

De vierde vraag

39 Met deze vraag wenst de verwijzende rechter enerzijds te vernemen, of verordening nr. 3362/94, voor zover daarbij aan het Verenigd Koninkrijk kabeljauw- en wijtingquota in zone VIIa zijn toegewezen, zich verdraagt met de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid, inzonderheid met verordening nr. 3760/92, en anderzijds, of verordening nr. 3362/94 verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel. Om de verwijzende rechter een antwoord te geven waaraan deze iets

heeft om uit te maken of verordening nr. 3362/94 verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel, dient bovendien te worden onderzocht, of de vaststelling van deze quota bij verordening nr. 3362/94 zich verdraagt met het in artikel 40, lid 3, EG-Verdrag geformuleerde non-discriminatiebeginsel.

Het gemeenschappelijk visserijbeleid

40 Verzoeksters betwisten de geldigheid van de krachtens verordening nr. 3362/94 verrichte quotatoewijzing, op grond dat de gevolgen van de aan de vaststelling van deze quota ten grondslag liggende Haagse preferentie in strijd zijn met de bepalingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

41 Dienaangaande zij allereerst opgemerkt, dat wanneer de Raad op basis van artikel 8, lid 4, van verordening nr. 3760/92 de TAC vaststelt en de vangstmogelijkheden over de lidstaten verdeelt, hij een ingewikkelde economische situatie moet beoordelen.

42 Welnu, wanneer de Raad bij de uitvoering van het landbouwbeleid der Gemeenschap een complexe economische situatie heeft te evalueren, geldt zijn discretionaire bevoegdheid niet slechts de aard en draagwijdte der vast te stellen bepalingen, doch tot op zekere hoogte ook de vaststelling der basisgegevens, onder meer in dier voege dat de Raad in voorkomend geval zijn oordeel op globale vaststellingen mag baseren. Bij zijn controle op de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid mag de rechter alleen nagaan, of daarbij geen kennelijke dwaling of misbruik is begaan en of het betrokken gezagsorgaan zich niet kennelijk buiten de grenzen van zijn appreciatieve bevoegdheid heeft begeven (arrest 29 februari 1996, Commissie/Raad, C-122/94, Jurispr. blz. I-881, punt 18).

43 Tot staving van hun stelling betogen verzoeksters om te beginnen, dat de toewijzing van krachtens de Haagse preferentie gegarandeerde minimumquota zonder rekening te houden met de wetenschappelijke gegevens betreffende de toestand van de betrokken visbestanden, het in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 3760/92 genoemde doel van instandhouding en rationele exploitatie van de mariene aquatische bestanden in gevaar brengt.

44 Dienaangaande zij opgemerkt, dat de toepassing van de Haagse preferentie bij verordening nr. 3362/94 alleen gevolgen heeft voor de verdeling over de lidstaten van het voor de Gemeenschap beschikbare gedeelte van de TAC, en niet voor het daaraan voorafgaande stadium, waarin de Raad het niveau van die TAC en van dit gedeelte van de TAC vaststelt op basis van de vereisten van instandhouding en rationele exploitatie van de mariene aquatische bestanden.

45 Volgens verzoeksters schaadt de toepassing van de Haagse preferentie ook de vangstmogelijkheden van de Noord-Ierse trawlers in zone VIIa, en kan zij dus niet overeenkomstig artikel 8, lid 4, sub ii, van verordening nr. 3760/92 de relatieve stabiliteit van hun visserijactiviteit in deze zone garanderen.

46 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de Raad volgens artikel 8, lid 4, van verordening nr. 3760/92 de vangstmogelijkheden op een zodanige wijze over de lidstaten verdeelt dat elke lidstaat verzekerd is van de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten voor elk betrokken bestand. De dertiende overweging van de considerans van deze verordening voegt daaraan toe, dat in het kader van deze stabiliteit rekening moet worden gehouden met de bijzondere behoeften van de regio's waar de plaatselijke bevolking zeer sterk is aangewezen op de visserij en aanverwante activiteiten, zoals die door de Raad zijn aangegeven in zijn resolutie van Den Haag en meer in het bijzonder in bijlage VII daarvan. Verder zij eraan herinnerd, dat zoals door de Raad in zijn bovengenoemde verklaring van 30 mei 1980 is aangegeven, een rechtvaardige verdeling van de vangsten in het bijzonder rekening moet houden met de traditionele visserij, met de speciale behoeften van die gebieden waar de plaatselijke bevolking bijzonder afhankelijk is van de visserij en van daarmee verwante industrieën en met het verlies van het vangstpotentieel in de wateren van derde landen.

47 Bijgevolg hebben de quota tot doel, te waarborgen dat elke lidstaat een deel van de TAC van de Gemeenschap krijgt, dat voornamelijk wordt vastgesteld aan de hand van de vangsten die vóór de invoering van het quotastelsel ten goede zijn gekomen aan de traditionele visserij, de plaatselijke bevolking die sterk afhankelijk is van de visserij, en de aanverwante industrieën van die lidstaat (zie, wat verordening nr. 170/83 betreft, arresten van 14 december 1989, Agegate, C-3/87, Jurispr. blz. 4459, punt 24, en Jaderow, C-216/87, Jurispr. blz. 4509, punt 23).

48 Derhalve moet de Raad bij de verdeling van de vangstmogelijkheden over de lidstaten voor elk van de betrokken bestanden de belangen verzoenen die elke lidstaat doet gelden ter zake van met name zijn traditionele visserij en in voorkomend geval zijn op de visserij aangewezen plaatselijke bevolking en industrieën.

49 In casu blijkt uit de stukken, dat de Raad bij verordening nr. 3362/94 de kabeljauw- en wijtingquota voor 1995 met inachtneming van het beginsel van de relatieve stabiliteit heeft willen verdelen door deze belangen recht te laten wedervaren op basis van de verdeelsleutels van 1983 en van de Haagse preferentie, die in de bijzondere behoeften van Ierland en de noordelijke delen van het Verenigd Koninkrijk beoogt te voorzien.

50 Al brengt deze belangenafweging voor de Noord-Ierse vissers een verlies van vangstmogelijkheden mee, toch kan niet worden aangenomen, dat de Raad daardoor een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt of de grenzen die de eis van relatieve stabiliteit aan zijn beoordelingsvrijheid stelt, kennelijk heeft overschreden.

51 Vervolgens zijn verzoeksters van mening, dat zoals uit de dertiende overweging van de considerans van verordening nr. 3760/92 blijkt, de Haagse preferentie, die afwijkt van de gewone verdelingsregels, slechts wegens de onbestendige situatie van de bestanden kon worden toegepast. In de loop der jaren zou deze preferentie evenwel in feite een permanente maatregel zijn geworden.

52 Dienaangaande zij opgemerkt, dat dit argument op een onjuiste lezing van de dertiende overweging van de considerans van verordening nr. 3760/92 berust. Zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk terecht heeft opgemerkt, beoogt de verwijzing naar de onbestendige biologische situatie van de bestanden slechts de aandacht te vestigen op de fluctuaties in de visbestanden en op de daaruit voortvloeiende quotadalingen, waartegen de Haagse preferentie de Ierse en Britse vissers dient te beschermen. Uit de tekst van verordening nr. 3760/92 valt daarentegen niet af te leiden, dat de toepassing van de Haagse preferentie in de tijd moet worden beperkt.

53 Ten slotte betogen verzoeksters, dat reeds bij de vaststelling van de verdeelsleutels van 1983 rekening is gehouden met de Haagse preferentie, zodat de toepassing van deze preferentie bij de vaststelling van verordening nr. 3362/94 dubbelop is.

54 Dienaangaande volstaat de opmerking, dat ook al werden de bijzondere behoeften van de vissersbevolking in Ierland en de noordelijke delen van het Verenigd Koninkrijk bij de toepassing van de verdeelsleutels van 1983 in aanmerking genomen, daaruit nog niet volgt, dat de Raad bij een vermindering van de TAC die de vitale belangen van deze bevolking aantast, niet opnieuw rekening mag houden met de Haagse preferentie. Het aldus in aanmerking nemen van de bijzondere behoeften in het kader van de belangenafweging die de Raad bij de verdeling van de quota over de lidstaten moet verrichten, kan niet als een kennelijke fout of een kennelijke overschrijding van de grenzen van de beoordelingsvrijheid van deze instelling worden aangemerkt.

Het evenredigheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel

55 Volgens verzoeksters is de Haagse preferentie in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Om te beginnen zou deze preferentie ertoe hebben geleid dat de quota van de Noord-Ierse vissers voor kabeljauw en wijting in zone VIIa veel sterker

daalden dan de verschillende TAC voor deze bestanden, waardoor zij, in strijd met haar eigen doelstellingen, voor de Noord-Ierse vissers een aanzienlijk verlies van vangstmogelijkheden in deze zone meebracht. In de tweede plaats zouden de Ierse vissers, anders dan de Britse, slechts een klein gedeelte van de uit hoofde van de Haagse preferentie aan Ierland toegewezen quota voor zone VIIa hebben opgebruikt en zou Ierland de rest hebben aangewend voor ruil met andere lidstaten waardoor dit ten goede is gekomen aan marktdeelnemers die niet onder de Haagse preferentie vielen.

56 Bovendien zou de Haagse preferentie, die aan de bij verordening nr. 3362/94 verrichte quotaverdeling ten grondslag ligt, het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, van het Verdrag schenden, doordat de vloten van de noordelijke delen van het Verenigd Koninkrijk, waaronder die van Noord-Ierland, slechts recht hebben op hun vangsten van 1975 en alleen met vaartuigen van minder dan 24 meter mogen vissen, terwijl de Ierse vloot het dubbele van haar vangsten van 1975 kreeg toegewezen.

57 Volgens vaste rechtspraak (zie, onder meer, arrest van 8 april 1992, Mignini, C-256/90, Jurispr. blz. I-2651, punt 16) moet bij het onderzoek van de vraag, of een bepaling van gemeenschapsrecht in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, worden nagegaan of de aangewende middelen geschikt zijn ter verwezenlijking van het beoogde doel en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is. Al kan de klaarblijkelijke ongeschiktheid van een maatregel om het door de bevoegde instelling nagestreefde doel te bereiken, de geldigheid van die maatregel aantasten, toch moet worden erkend, dat de communautaire instellingen op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een ruime discretionaire bevoegdheid bezitten, overeenkomend met de verantwoordelijkheid die hun bij het Verdrag is opgelegd.

58 Het is ook vaste rechtspraak, dat het in artikel 40, lid 3, van het Verdrag neergelegde discriminatieverbod eist, dat vergelijkbare situaties niet verschillend worden behandeld, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is (zie, onder meer, arrest van 5 oktober 1994, Duitsland/Raad, C-280/93, Jurispr. blz. I-4973, punt 67).

59 De noodzaak om in een passend geval de verschillende categorieën van de landbouwbevolking ongelijk te behandelen wordt erkend in artikel 39, lid 2, EG-Verdrag, volgens hetwelk „bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (...) rekening gehouden [zal] worden met: a) de bijzondere aard van het landbouwbedrijf, welke voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw en uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden" (zie arrest van 13 juni 1978, Denkavit Futtermittel, 139/77, Jurispr. blz. 1317, punt 15).

60 In casu staat vast, dat de Raad, door de instelling van de Haagse preferentie, bij de uitwerking van het gemeenschappelijk visserijbeleid rekening wil houden met de bijzondere behoeften van de gebieden waar de plaatselijke bevolking in hoge mate op de visserij en de aanverwante industrieën is aangewezen. De Raad heeft in bijlage VII bij de resolutie van Den Haag met name zijn voornemen uitgedrukt, enerzijds de bepalingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid zo toe te passen dat een gestadige en geleidelijke ontwikkeling van de Ierse visserij-industrie wordt verzekerd, en anderzijds rekening te houden met de vitale behoeften van de bevolking van andere gebieden, zoals de noordelijke delen van het Verenigd Koninkrijk.

61 Met zijn beslissing om, gelet op de bijzondere behoeften van de betrokken gebieden, Ierland grotere visquota toe te wijzen dan het Verenigd Koninkrijk, heeft de Raad derhalve een onder zijn discretionaire bevoegdheden vallende beleidskeuze op landbouwgebied gemaakt, die strookt met de in artikel 39 van het Verdrag genoemde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

62 Verzoeksters hebben niet aangetoond, dat deze ongelijke behandeling willekeurig is of kennelijk ongeschikt ter bereiking van het doel, te voorzien in de respectieve behoeften van de bevolking die in Ierland en in de noordelijke delen van het Verenigd Koninkrijk op de visserij is aangewezen.

63 Dienaangaande heeft de regering van het Verenigd Koninkrijk opgemerkt zonder door verzoeksters te zijn weersproken, dat de kabeljauw- en wijtingquota van het Verenigd Koninkrijk voor 1995 weliswaar lager waren dan de vangsten waarop dit land krachtens de verdeelsleutels van 1983 gerechtigd zou zijn geweest, doch vóór quotaruil overeenkomstig artikel 9 van verordening nr. 3760/92 nog steeds duidelijk hoger waren dan de tonnages uit hoofde van de Haagse preferentie. Zoals deze regering terecht heeft beklemtoond, heeft het Verenigd Koninkrijk bovendien, door een beroep te doen op zijn eigen Haagse preferentie en door quotaruil, zijn TAC-aandeel in zone VIIa voor kabeljauw kunnen verhogen en voor wijting nagenoeg kunnen handhaven, ondanks een aanzienlijke daling van deze TAC sinds 1990.

64 Aangaande de grootte van de vaartuigen, die niet meer dan 24 meter lang mogen zijn, blijkt uit de stukken dat voor de noordelijke delen van het Verenigd Koninkrijk de aanvoer met dergelijke vaartuigen geldt als de norm waarmee aan de vitale behoeften van deze gebieden wordt voldaan.

65 Wat ten slotte verzoeksters argument betreft, dat de uit de Haagse preferentie voortvloeiende voordelen, als gevolg van het feit dat Ierland quota heeft geruild met andere lidstaten, ongerechtvaardigd tot andere categorieën marktdeelnemers dan de aanvankelijk beschermde zouden zijn uitgebreid, dient te worden opgemerkt, dat deze ruil, zoals de advocaat-generaal in punt 76 van zijn conclusie heeft opgemerkt, ten goede komt aan de Ierse vissers, die daardoor vangstmogelijkheden krijgen voor andere bestanden dan wijting en kabeljauw, terwijl de lidstaten die met Ierland quota ruilen, verplicht zijn geheel of gedeeltelijk af te zien van de quota voor deze bestanden.

66 De door de Haagse preferentie beoogde vrijwaring van de bijzondere behoeften van de bevolkingsgroepen die op de visserij zijn aangewezen, wordt bij deze quotaruil dus verwezenlijkt.

67 De bij verordening nr. 3362/94 verrichte toewijzing van quota aan het Verenigd Koninkrijk is dus niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel en evenmin met het in artikel 40, lid 3, van het Verdrag geformuleerde non-discriminatiebeginsel.

68 Mitsdien moet op de vierde vraag worden geantwoord, dat bij onderzoek van verordening nr. 3362/94 niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid daarvan kunnen aantasten.

De vijfde vraag

69 Gelet op het antwoord op de vierde vraag, behoeft de vijfde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

70 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Deense en de Ierse regering, de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de High Court of Justice in Northern Ireland, Queen's Bench Division, bij beschikking van 13 oktober 1995 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) De geldigheid van de toewijzing van kabeljauw- en wijtingquota in zone VIIa bij verordening (EG) nr. 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, hangt niet af van de regelmatigheid van de vaststelling van bijlage VII bij de door de Raad op 3 november 1976 te Den Haag aangenomen resolutie.

2) Bij onderzoek van verordening nr. 3362/94 is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid daarvan kunnen aantasten.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm Schintgen

Mancini Kapteyn Murray Edward

Puissochet Hirsch Jann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 februari 1998.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias