ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

9 september 2004 *

In zaak C-304/01,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG,

ingesteld op 2 augustus 2001,

Koninkrijk Spanje, aanvankelijk vertegenwoordigd door R. Silva de la Puerta en vervolgens door N. Díaz Abad als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door T. van Rijn en S. Pardo Quintillán als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Spaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans (rapporteur), kamerpresident, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, J. N. Cunha Rodrigues en N. Colneric, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: M. Múgica Arzamendi, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 oktober 2003,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 november 2003,

het navolgende

Arrest

1 Het Koninkrijk Spanje verzoekt om nietigverklaring van verordening (EG) nr. 1162/2001 van de Commissie van 14 juni 2001 tot vaststelling van maatregelen voor het herstel van het heekbestand in ICES-deelgebieden III, IV, V, VI en VII en in ICES-sectoren VIII a, b, d, e en van daarmee samenhangende bepalingen inzake de controle op de activiteiten van vissersvaartuigen (PB L 159, blz. 4; hierna: „bestreden verordening").

Het rechtskader

Verordening (EEG) nr. 3760/92

2 Artikel 2, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3760/92 van de Raad van 20 december 1992 tot invoering van een communautaire regeling voor de visserij en de aquacultuur (PB L 389, blz. 1), zoals van toepassing op de datum van instelling van het onderhavige beroep, bepaalde:

„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.

Te dien einde wordt er een communautaire regeling voor het beheer van de exploitatieactiviteiten ingesteld die het mogelijk dient te maken een duurzaam evenwicht tussen bestanden en exploitatie in de verschillende visserijgebieden tot stand te brengen."

3 Zoals blijkt uit de bewoordingen van verordening nr. 3760/92, worden de voornaamste bepalingen van deze regeling vastgesteld door de Raad van de Europese Unie, die, tenzij anders is bepaald, beslist volgens de procedure van artikel 43 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 37 EG). In bepaalde gevallen is echter ook de Commissie gemachtigd, noodmaatregelen te nemen.

4 Zo wordt in de achttiende overweging van de considerans van deze verordening verklaard „dat dient te worden voorzien in de aanneming van noodmaatregelen bij ernstige verstoringen die de doelstellingen van de instandhouding van de bestanden in gevaar kunnen brengen".

5 In dat verband bepaalt artikel 15 van verordening nr. 3760/92:

„1. In geval van onvoorziene ernstige verstoringen die de instandhouding van de bestanden in gevaar kunnen brengen, besluit de Commissie op verzoek van een lidstaat of op eigen initiatief tot passende maatregelen die maximaal zes maanden gelden en die aan de lidstaten en het Europees Parlement worden meegedeeld en onmiddellijk van toepassing zijn.

2. Als de Commissie een dergelijk verzoek van een lidstaat ontvangt, neemt zij hierover binnen tien werkdagen een besluit.

3. De lidstaten kunnen het overeenkomstig lid 1 door de Commissie genomen besluit aan de Raad voorleggen binnen tien werkdagen na de kennisgeving van het besluit.

4. De Raad kan binnen één maand, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, een andersluidend besluit nemen."

De bestreden verordening

6 De bestreden verordening heeft als rechtsgrondslag artikel 15 van verordening nr. 3760/92 en werd vastgesteld nadat de Internationale Raad voor het Onderzoek van de Zee (hierna: „ICES") in november 2000 herhaaldelijk had gewaarschuwd voor het gevaar van instorting van het noordelijke heekbestand, en nadat de Raad en de Commissie tijdens een vergadering van de „Visserijraad" van 14 en 15 december 2000 hadden geconstateerd dat het dringend noodzakelijk was, een herstelplan voor dat heekbestand vast te stellen.

7 Zo wordt in de vierde overweging van de considerans van de bestreden verordening verklaard dat „[e]r [...] dringend voor [moet] worden gezorgd dat minder jonge heek wordt gevangen door [...] vaststelling van grotere maaswijdten voor voor het vangen van heek gebruikte sleepnetten [...], [door] instelling van geografische gebieden waarin jonge heek in zeer grote aantallen voorkomt en vaststelling van het voorschrift dat in deze gebieden geen andere sleepnetten dan netten met een grote maaswijdte mogen worden gebruikt, en [door] vaststelling van extra voorwaarden om ervoor te zorgen dat de vangst van jonge heek bij de boomkorvisserij wordt beperkt".

8 Daartoe bepaalt artikel 2 van de bestreden verordening:

„1. Ongeacht de in artikel 4, lid 4, en in artikel 15 van verordening (EG) nr. 850/98 bepaalde voorwaarden, mag de vangst van heek (*Merluccius merluccius*) aan boord van een vaartuig dat een sleepnet met een maaswijdte van 55 tot 99 mm aan boord heeft, niet meer dan 20 % uitmaken van het totale gewicht van de vangst van mariene organismen die aan boord wordt gehouden.

2. Het bepaalde in lid 1 is niet van toepassing op vaartuigen met een lengte over alles van minder dan 12 meter die binnen 24 uur terugkeren naar de laatste haven waaruit ze zijn vertrokken."

9 De artikelen 3 tot en met 5 van de bestreden verordening bevatten een reeks extra regels betreffende de vervaardiging van de mazen van de netten die worden gebruikt in de in deze verordening aangewezen gebieden, en betreffende de afbakening van de geografische gebieden die speciaal worden beschermd omdat jonge heek er in zeer grote aantallen voorkomt; de artikelen 6 tot en met 13 van deze verordening bevatten een aantal regels die het mogelijk moeten maken, betrouwbare informatie over de vangst en de aanvoer van jonge heek in te zamelen en aldus de genomen instandhoudingsmaatregelen te doen naleven. Tot deze laatste categorie van regels behoort de regel dat zich aan boord van de communautaire vissersvaartuigen die de vlag van een lidstaat voeren, een waarnemer moet bevinden, en dat de aanvoer van de heekvangst alleen plaatsvindt in de daartoe aangewezen havens.

De aan het beroep ten grondslag liggende feiten en de middelen ter ondersteuning van het beroep

10 Het Koninkrijk Spanje heeft met gebruikmaking van de mogelijkheid die artikel 15, lid 3, van verordening nr. 3760/92 de lidstaten biedt, bij brief van 21 juni 2001 een voorstel tot wijziging van de bestreden verordening aan de Raad voorgelegd. In dat voorstel, dat is ingediend omdat de in artikel 2, lid 2, van deze verordening voorziene uitzondering discriminerend zou zijn, wordt deze bepaling gewoon opgeheven zodat alle trawlers onder dezelfde voorwaarden kunnen vissen, ongeacht hun lengte en de tijd die zij op zee doorbrengen.

11 Het Spaanse voorstel werd eerst onderzocht door de groep „Intern visserijbeleid" van de Raad tijdens zijn vergadering van 28 juni 2001 en vervolgens door het Comité

van permanente vertegenwoordigers tijdens zijn vergadering van 11 juli daaraanvolgend, maar uiteindelijk werd het op 20 juli 2001 door de Raad afgewezen, aangezien geen enkele andere lidstaat het steunde.

12 Van mening dat deze afwijzing zijn belangen kon schaden, heeft het Koninkrijk Spanje het onderhavige beroep ingesteld. In het kader daarvan voert het drie middelen aan: ten eerste, keuze van een onjuiste rechtsgrondslag en onbevoegdheid van de Commissie om de bestreden verordening vast te stellen; ten tweede, schending van het non-discriminatiebeginsel, en ten derde, ontoereikende motivering van deze verordening.

Het beroep

Het eerste middel

13 Met zijn eerste middel betwist het Koninkrijk Spanje in wezen dat de Commissie bevoegd was om de bestreden verordening vast te stellen. Volgens de Spaanse regering verleent artikel 15, lid 1, van verordening nr. 3760/92 — de enige rechtsgrondslag van de bestreden verordening — de Commissie immers een beperkte normatieve bevoegdheid, die deze instelling alleen in de in deze bepaling genoemde gevallen en onder de daarin gestelde voorwaarden kan uitoefenen, namelijk vooral wanneer onvoorziene ernstige verstoringen de instandhouding van de bestanden in gevaar kunnen brengen, de door de Commissie genomen maatregelen passend zijn en deze maatregelen gedurende maximaal zes maanden gelden. In casu is echter niet voldaan aan twee van deze voorwaarden. Hoewel de Spaanse regering niet betwist dat het heekbestand in een kritieke toestand verkeert, stelt zij toch dat de bij de bestreden verordening genomen noodmaatregelen (hierna: „omstreden maatregelen") niet passend zijn in de zin van artikel 15, lid 1, van verordening nr. 3760/92 en niet in de tijd beperkt zijn.

14 In de eerste plaats stelt de Spaanse regering aangaande de vraag of de op grond van artikel 15, lid 1, van verordening nr. 3760/92 genomen maatregelen passend zijn, dat deze voorwaarde aldus moet worden uitgelegd dat de uitzonderlijke noodmaatregelen moeten dienen om de moeilijkheden in de betrokken visserijsector weg te werken. In casu voldoen de omstreden maatregelen echter geenszins aan deze voorwaarde, aangezien de bestreden verordening werd vastgesteld zes maanden nadat de Raad en de Commissie hadden besloten dat dringend een herstelplan voor het heekbestand moest worden vastgesteld. Tijdens deze periode van zes maanden had de Raad bijgevolg alle tijd om passende instandhoudingsmaatregelen te nemen overeenkomstig de gewone regels, met name volgens de procedure van artikel 4 van verordening nr. 3760/92, zonder dat toepassing diende te worden gemaakt van de uitzonderingsprocedure van artikel 15 ervan.

15 De Spaanse regering betwijfelt bovendien of de omstreden maatregelen wel doeltreffend zijn. Het verbod van toegang tot bepaalde visserijgebieden of het verbod op het vangen van een bepaalde vissoort zouden veel geschiktere maatregelen zijn geweest om onherstelbare schade aan het heekbestand te voorkomen dan maatregelen zoals de vergroting van de maaswijdte van de netten en de uitdrukkelijke aanwijzing van de aanvoerhavens, die bovendien zowel voor de vissers als voor de lidstaten duur uitvallen.

16 In de tweede plaats stelt de Spaanse regering, aangaande de voorwaarde dat de toepassing van de door de Commissie genomen maatregelen in de tijd moet beperkt zijn, dat in casu ook aan deze voorwaarde niet is voldaan, aangezien geen enkele bepaling van de bestreden verordening de toepassing ervan in de tijd beperkt.

17 In dit verband zij er vooraf aan herinnerd dat hoewel volgens verordening nr. 3760/92 de Raad in beginsel bevoegd is om passende maatregelen te nemen voor de invoering van een communautaire regeling voor de visserij en de aquacultuur en

inzonderheid krachtens artikel 4, lid 1, van deze verordening bevoegd is om de communautaire bepalingen betreffende de voorwaarden voor de toegang tot de wateren en de bestanden en voor de uitoefening van exploitatieactiviteiten vast te stellen, de Commissie niettemin krachtens artikel 15, lid 1, van dezelfde verordening bevoegd is om passende maatregelen te nemen „[i]n geval van onvoorziene ernstige verstoringen die de instandhouding van de bestanden in gevaar kunnen brengen". Deze bevoegdheid, die de Commissie op verzoek van een lidstaat of op eigen initiatief kan uitoefenen, beantwoordt aan het in de achttiende overweging van de considerans van bovengenoemde verordening verwoorde streven dat noodmaatregelen worden genomen „bij ernstige verstoringen die de doelstellingen van de instandhouding van de bestanden in gevaar kunnen brengen".

18 In casu betwist de Spaanse regering niet dat een dergelijke verstoring bestaat, aangezien de kritieke toestand van het noordelijke heekbestand zowel op communautair vlak, door de Raad en de Commissie, als op internationaal vlak, door de ICES, is bevestigd. Zij heeft kritiek op de traagheid van de procedure die tot de omstreden maatregelen heeft geleid, op het feit dat deze maatregelen niet passend zijn en op de rechtsonzekerheid die is ontstaan doordat in de bestreden verordening de duur van deze maatregelen niet wordt gepreciseerd.

19 Aangaande het eerste onderdeel van dit middel zij eraan herinnerd dat verordening nr. 3760/92, volgens de bewoordingen van de tweede overweging van de considerans ervan, streeft naar een rationele en verantwoorde exploitatie van de levende aquatische rijkdommen en van de aquacultuur, met erkenning van enerzijds het belang dat de visserijsector stelt in de ontwikkeling op lange termijn en in de economische sociale situatie van die sector, en anderzijds het belang van de consumenten. Gelet op deze doelstellingen is er geen enkele reden om artikel 15, lid 1, van dezelfde verordening, waarbij de Raad aan de Commissie de bevoegdheid delegeert om passende maatregelen te nemen in geval van onvoorziene ernstige verstoringen die de instandhouding van de bestanden in gevaar kunnen brengen, restrictief uit te leggen.

20 Weliswaar volgt uit de voorwaarden die de Raad voor de uitoefening van deze bevoegdheid door de Commissie heeft gesteld, en overigens ook uit de bewoordingen van de achttiende overweging van de considerans van verordening nr. 3760/92, dat de Commissie zo spoedig mogelijk passende maatregelen moet nemen; toch is de uitoefening van deze bevoegdheid volgens artikel 15 van deze verordening niet afhankelijk van de specifieke voorwaarde dat er sprake is van spoedeisendheid. Evenmin is in dit artikel, voor een geval als het onderhavige waarin de Commissie niet op verzoek van een lidstaat heeft gehandeld, een precieze termijn bepaald waarbinnen de Commissie moet handelen, wil zij haar bevoegdheid niet verliezen. Bovendien blijkt uit deze verordening geenszins dat de gemeenschapswetgever deze delegatie van bevoegdheid aan de Commissie in die zin heeft willen beperken dat deze laatste niet langer kan handelen indien de Raad zelf in staat was passende maatregelen te nemen.

21 In casu kan aan de Commissie niet worden verweten dat zij de vaststelling van de omstreden maatregelen onnodig lang heeft uitgesteld. Vaststaat immers dat de Commissie al in januari 2001 — nauwelijks enkele weken nadat de Raad en de Commissie hadden geconstateerd dat dringend een herstelplan voor het heekbestand moest worden vastgesteld — is begonnen met de nodige besprekingen om tot een akkoord over de aard van de te nemen maatregelen te komen, en dat deze besprekingen, waarbij de Spaanse regering trouwens nauw betrokken is geweest, zijn voortgezet tot aan de vaststelling van de bestreden verordening. Vaststaat bovendien dat op de datum waarop deze maatregelen zijn genomen, nog steeds was voldaan aan de voorwaarde van onvoorziene ernstige verstoringen die de instandhouding van de bestanden in gevaar kunnen brengen, aangezien het noordelijke heekbestand zich nog in een kritieke toestand bevond.

22 Om deze redenen kan de stelling van de Spaanse regering, dat de Commissie door de vertraging waarmee zij de omstreden maatregelen heeft genomen, de krachtens artikel 15, lid 1, van verordening nr. 3760/92 aan haar verleende bevoegdheid heeft verloren, niet worden aanvaard.

23 Voorzover de Spaanse regering met het eerste onderdeel van het eerste middel betwist dat de omstreden maatregelen passend zijn, door de doeltreffendheid ervan in twijfel te trekken, zij bovendien vastgesteld dat de Commissie over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt in situaties als die welke in het onderhavige geding aan de orde is, waarin zowel een complexe situatie als de aard of de draagwijdte van de te nemen maatregelen moet worden beoordeeld. Bij zijn toezicht op de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid mag de rechter bijgevolg alleen nagaan of daarbij geen kennelijke fout of misbruik is gemaakt en of het betrokken gezagsorgaan zich niet kennelijk buiten de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid heeft begeven (zie in die zin met name arresten van 19 februari 1998, NIFPO en Northern Ireland Fishermen's Federation, C-4/96, Jurispr. blz. I-681, punten 41 en 42; 5 oktober 1999, Spanje/Raad, C-179/95, Jurispr. blz. I-6475, punt 29, en 25 oktober 2001, Italië/Raad, C-120/99, Jurispr. blz. I-7997, punt 44).

24 De Spaanse regering heeft in casu niet aangetoond dat de Commissie een dergelijke fout of een dergelijk misbruik heeft gemaakt of zich kennelijk buiten de grenzen van haar beoordelingsvrijheid heeft begeven. Door maatregelen te nemen die niet ertoe strekken, de vangst van heek of de toegang van vissersvaartuigen tot bepaalde geografische gebieden te verbieden, maar alleen het aantal toegestane vangsten te beperken en de maaswijdte van de daartoe gebruikte netten te vergroten, heeft de Commissie immers juist ten volle rekening gehouden met zowel de noodzaak om de levende aquatische rijkdommen en de aquacultuur op passende wijze te beschermen als het belang dat de visserijsector stelt in de ontwikkeling ervan op lange termijn. Een totaal vangstverbod zou immers veel nadeliger gevolgen hebben gehad, niet alleen voor de heekvissers, maar ook voor de vissers op andere vissoorten, waarbij – zoals de Commissie stelt zonder op dat punt door de Spaanse regering te zijn weersproken — de heekvisserij traditioneel onder de gemengde visvangst valt.

25 Uit het voorgaande volgt dat het eerste onderdeel van het eerste middel moet worden afgewezen.

26 Wat het tweede onderdeel van het eerste middel betreft, namelijk dat de Commissie zich buiten de grenzen van haar bevoegdheid heeft begeven en het beginsel van rechtszekerheid heeft geschonden door in de bestreden verordening niet te bepalen hoe lang de omstreden maatregelen gelden, zij vastgesteld dat deze verordening geen enkele steun biedt voor de stelling dat deze maatregelen gedurende meer dan zes maanden van kracht zouden zijn.

27 De uitdrukkelijke rechtsgrondslag van de bestreden verordening is immers artikel 15, lid 1, van verordening nr. 3760/92, waarin duidelijk wordt bepaald dat de door de Commissie genomen maatregelen „maximaal zes maanden gelden". Bij gebreke van een andersluidende uitdrukkelijke bepaling — zelfs al had de Commissie de geldigheidsduur uitdrukkelijk moeten preciseren — is deze duur, zoals de advocaat-generaal in punt 35 van haar conclusie opmerkt –noodzakelijkerwijs zes maanden vanaf de inwerkingtreding van de omstreden maatregelen, aangezien dit de maximumtermijn is die wordt toegestaan door bovengenoemde bepaling van verordening nr. 3760/92, die de enige grondslag van de bestreden verordening vormt.

28 Gelet op een en ander, dient te worden geconcludeerd dat de Commissie bevoegd was om de bestreden verordening vast te stellen.

29 Derhalve dient het eerste middel ongegrond te worden verklaard.

Het tweede middel

30 Met zijn tweede middel betwist het Koninkrijk Spanje het door de Commissie in artikel 2, lid 2, van de bestreden verordening gemaakte onderscheid tussen vaartuigen met een lengte over alles van minder dan 12 meter – die binnen 24 uur terugkeren naar de laatste haven waaruit zij zijn vertrokken — en langere vaartuigen. Volgens de Spaanse regering is dat onderscheid discriminerend aangezien de Spaanse vissersvloot daardoor in sterkere mate wordt benadeeld dan de vloten van de overige lidstaten. Wegens de grote afstand tussen de Spaanse kust en de in de bestreden verordening aangewezen heekvisserijgebieden kunnen de Spaanse vissers immers alleen maar met vaartuigen met een lengte over alles van meer dan 12 meter en gedurende meer dan 24 uur uitvaren, terwijl de vissers uit de lidstaten waarvan de kust dichter bij de betrokken visserijgebieden is gelegen, hun activiteit kunnen uitoefenen met vaartuigen met een lengte over alles van minder dan 12 meter en daardoor onder de in artikel 2, lid 2, van de bestreden verordening bepaalde uitzondering kunnen vallen.

31 In dit verband zij er vooraf aan herinnerd dat het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie vereist dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld.

32 In casu worden vaartuigen met een lengte over alles van meer dan 12 meter anders behandeld dan vaartuigen met een lengte over alles van minder dan 12 meter voorzover deze laatste binnen 24 uur terugkeren naar de laatste haven waaruit zij zijn vertrokken. De partijen bij het geding betwisten dat de situaties die aldus verschillend worden behandeld, vergelijkbaar zijn en vooral dat deze verschillende behandeling objectief kan worden gerechtvaardigd.

33 Wat de vergelijkbaarheid van de in de bestreden verordening bedoelde situaties betreft, bevinden kleine vaartuigen, zoals de Commissie heeft gesteld, zich objectief gezien in een andere situatie dan de overige vaartuigen. Uiteraard kunnen kleine vaartuigen immers alleen maar in de kustgebieden vis vangen omdat zij, anders dan grotere vaartuigen of vaartuigen met meer tonnage, normaal niet naar de visserijgebieden in volle zee kunnen varen. Anderzijds is de activiteit van deze kleine vaartuigen ook „opportunistisch", aangezien zij de in de door hen bevaren gebieden aanwezige vissoorten vangen en hun visserijactiviteit doorgaans niet op een enkele vissoort is gericht.

34 Bijgevolg kan de situatie van kleine vaartuigen in deze opzichten niet worden vergeleken met die van grotere vaartuigen.

35 Aangaande de rechtvaardiging voor het verschil in behandeling dat de bestreden verordening voor beide categorieën van vaartuigen inhoudt, stelt de Commissie dat in geval van toepassing van de in de bestreden verordening vervatte regeling de ondernemingen met kleine vaartuigen hun vaartuigen zouden hebben moeten uitrusten met visnetten met een maaswijdte van 100 mm of meer, wat voor de eigenaars van deze kleine vaartuigen niet alleen aanzienlijke economische investeringen zou hebben meegebracht, maar ook kleinere vangsten van andere vissoorten, waardoor de betrokken ondernemingen in hun voortbestaan zouden zijn bedreigd. Een dergelijke regeling in deze omstandigheden toepassen op kleine vaartuigen zou bijgevolg onevenredig zijn geweest, mede gelet op het feit dat de omstreden maatregelen tijdelijk zijn, daar zij maximaal zes maanden gelden.

36 Volgens de Commissie is de in artikel 2, lid 2, van de bestreden verordening bepaalde uitzondering voor kleine vaartuigen, gelet op bovengenoemde sociaal-

economische factoren, des te meer objectief gerechtvaardigd, daar de totale heekvangst van deze categorie van vaartuigen niet erg groot is. De Commissie stelt dat deze maximaal 4 % van de totale vangst van deze vissoort bedraagt.

37 De Spaanse regering komt daarentegen op tegen de in artikel 2, lid 2, van de bestreden verordening bepaalde uitzondering op grond dat er geen technische rechtvaardiging voor bestaat, aangezien de maaswijdte van de netten volgens haar geen verband houdt met de lengte van de vaartuigen en de vangst van kleine vaartuigen bovendien een grotere bedreiging voor de instandhouding van het heekbestand vormt dan de vangst van vaartuigen met een lengte over alles van meer dan 12 meter.

38 Het eerste argument van de Spaanse regering kan niet worden aanvaard. Zoals blijkt uit de opmerkingen van de Commissie, zijn de argumenten die deze ter rechtvaardiging van deze uitzondering heeft aangevoerd, immers niet gebaseerd op enig verband tussen de lengte van de vaartuigen en de maaswijdte van hun netten, doch op de nefaste gevolgen die de volledige toepassing van de bij de bestreden verordening ingevoerde regeling voor de kleine vaartuigen zou hebben gehad, gelet op de specifieke kenmerken van hun visserijactiviteit.

39 Wat haar tweede argument betreft, draagt de Spaanse regering geen afdoend bewijs aan voor haar stelling dat de vangst van vaartuigen met een lengte over alles van minder dan 12 meter de instandhouding van het heekbestand meer in gevaar brengt dan de vangst van vaartuigen met een lengte van meer dan 12 meter.

40 Al heeft de Commissie ter terechtzitting verduidelijkt dat zij het eens is met het standpunt van de Spaanse regering dat er in de door de kleine vaartuigen bevaren kustgebieden een grotere concentratie jonge heek aanwezig is, zij heeft de in haar stukken uiteengezette stelling herhaald dat de heekvangst van de in de uitzondering van artikel 2, lid 2, van de bestreden verordening bedoelde vaartuigen slechts een zeer klein aandeel, maximaal 4 %, van de totale vangst van deze vissoort vertegenwoordigt.

41 De Spaanse regering, die ter terechtzitting hierover uitdrukkelijk is ondervraagd, betwist het door de Commissie aangehaalde percentage, doch is niet in staat ander cijfermateriaal betreffende de heekvangst over te leggen. Zij verklaart alleen dat er in Spanje geen vaartuigen met een lengte van minder dan 12 meter bestaan die onder deze uitzondering vallen, en dat de vangst van dat soort vaartuigen bijgevolg moet worden geraamd door de lidstaat wiens vlag zij voeren.

42 In deze omstandigheden kan niet worden ingestemd met de stelling dat de vangst van vaartuigen met een lengte over alles van minder dan 12 meter een grotere bedreiging voor de instandhouding van het heekbestand vormt dan de vangst van grotere vaartuigen.

43 Uit het voorgaande volgt dat de Spaanse regering noch de stelling van de Commissie dat de situatie van kleine vaartuigen niet vergelijkbaar is met die van grotere vaartuigen, noch de argumenten die de Commissie heeft aangevoerd ten bewijze dat het verschil in behandeling van deze twee categorieën van vaartuigen objectief gerechtvaardigd is, heeft kunnen ontkrachten. In deze omstandigheden is de Spaanse regering er niet in geslaagd aan te tonen dat de in artikel 2, lid 2, van de bestreden verordening bepaalde uitzondering discriminerend is.

44 Deze vaststelling wordt overigens gestaafd door een aantal andere gegevens uit de aan het Hof overgelegde stukken.

45 Om te beginnen zij opgemerkt dat de Commissie, door de werkingssfeer van de uitzondering te beperken tot kleine vaartuigen die binnen 24 uur terugkeren naar de haven waaruit zij zijn vertrokken, een maatregel heeft genomen die garandeert dat de uitzondering alleen ten goede komt aan de vaartuigen waarvoor de rechtvaardigingsgronden daadwerkelijk gelden, namelijk de vaartuigen die noodzakelijkerwijze alleen in de kustgebieden kunnen vissen en waarvan de visserijactiviteit „opportunistisch" is.

46 Anders dan de Spaanse regering stelt, namelijk dat de Spaanse vloot door de bestreden verordening specifiek wordt benadeeld, zij vervolgens vastgesteld dat de situatie van de vloten van andere lidstaten vergelijkbaar is met die van de Spaanse vloot voorzover ook de kleine vaartuigen die de vlag van die lidstaten voeren, niet onder de in artikel 2, lid 2, van de bestreden verordening bepaalde uitzondering kunnen vallen omdat de afstand tot de in de bestreden verordening aangewezen gebieden te groot is. Uit de aan het Hof overgelegde stukken blijkt dat het om de Belgische en de Nederlandse vloot gaat.

47 Ten slotte zij opgemerkt dat de Spaanse vissers die eigenaar zijn van een vaartuig met een lengte over alles van minder dan 12 meter in elk geval niet door de omstreden maatregelen worden geviseerd, daar zowel uit de titel als uit artikel 1 van de bestreden verordening, betreffende de territoriale werkingssfeer, volgt dat deze niet van toepassing is op de ICES-sectoren VIII c en IX a en b, die nagenoeg samenvallen met de gebieden ter hoogte van de Spaanse en de Portugese kust. Zoals de advocaat-generaal in de punten 48 en 50 van haar conclusie heeft opgemerkt, kunnen de Spaanse kleine vaartuigen bijgevolg in deze gebieden hun activiteit normaal uitoefenen binnen de aan het Koninkrijk Spanje toegewezen quota.

48 Gelet op het voorgaande moet het middel inzake schending van het non-discriminatiebeginsel bijgevolg in zijn geheel worden afgewezen.

Het derde middel

49 Het derde middel van het Koninkrijk Spanje betreft niet-nakoming van de bij artikel 253 EG opgelegde motiveringsplicht. In de considerans van de bestreden verordening wordt niet aangegeven waarom de Commissie een onderscheid heeft gemaakt tussen vaartuigen met een lengte van minder dan 12 meter en vaartuigen met een lengte over alles van meer dan 12 meter, hoewel er in casu geen rechtstreeks verband bestaat tussen de maaswijdte van de netten en de lengte over alles van de vissersvaartuigen, en de in artikel 2, lid 2, van deze verordening bepaalde uitzondering geen maatregel vormt die specifiek bevorderlijk is voor de instandhouding van het heekbestand.

50 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de door artikel 253 EG verlangde motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet brengen, zodat de belanghebbenden kennis kunnen nemen van de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen (zie met name arrest Italië/Raad, reeds aangehaald, punt 28, en arrest van 11 september 2003, Oostenrijk/Raad, C-445/00, Jurispr. blz. I-8549, punt 49). Toch behoeven in de motivering niet alle relevante aspecten, feitelijk of rechtens, te worden gespecificeerd. Bij de beantwoording van de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 253 EG voldoet, moet immers niet alleen acht worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. Dit geldt te meer wanneer de lidstaten nauw betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de omstreden handeling en dus de redenen kennen die aan deze handeling ten grondslag liggen (zie met name arresten Italië/Raad, reeds aangehaald, punt 29, en Oostenrijk/Raad, reeds aangehaald, punt

99, alsmede arrest van 6 november 2003, Nederland/Commissie, C-293/00, Jurispr. blz. I-12775, punten 55 en 56).

51 Bovendien hangt volgens vaste rechtspraak de omvang van de motiveringsplicht af van de aard van de betrokken handeling. In het geval van handelingen van algemene strekking kan in de motivering worden volstaan met vermelding van het geheel der omstandigheden die tot de vaststelling van de handeling hebben geleid, en van de algemene doelstellingen van de handeling. In deze context heeft het Hof met name gepreciseerd dat, indien de essentie van het door de instelling nagestreefde doel uit de omstreden handeling blijkt, het te ver zou gaan, voor elke technische keuze een specifieke motivering te verlangen (zie met name arresten van 7 november 2000, Luxemburg/Parlement en Raad, C-168/98, Jurispr. blz. I-9131, punt 62, en 9 september 2003, Kik, C-361/01 P, Jurispr. blz. I-8283, punt 102).

52 Niet kan worden betwist dat dit nu juist het geval is. De Commissie heeft in de vierde overweging van de considerans van de bestreden verordening immers duidelijk uiteengezet welke doelstelling ermee wordt nagestreefd en welke middelen worden overwogen om deze doelstelling te verwezenlijken.

53 Zoals in punt 21 van het onderhavige arrest is opgemerkt, is de Spaanse regering bovendien nauw betrokken geweest bij de besprekingen en bij de raadplegingen die aan de vaststelling van de bestreden verordening zijn voorafgegaan, zodat zij duidelijk op de hoogte was van de redenen voor de totstandkoming ervan en van de door de Commissie overwogen maatregelen om de instorting van het heekbestand te voorkomen, waarbij deze overigens rekening heeft gehouden met de bijzondere moeilijkheden die deze maatregelen voor bepaalde groepen van vissers konden meebrengen.

54 In deze omstandigheden was de Commissie niet verplicht, in de overwegingen van de considerans van de bestreden verordening de rechtvaardigingsgronden voor de in artikel 2, lid 2, ervan bepaalde uitzondering voor vaartuigen met een lengte over alles van minder dan 12 meter uiteen te zetten.

55 Gelet op het voorgaande moet ook het derde middel ongegrond worden verklaard.

56 Aangezien de drie door het Koninkrijk Spanje ter ondersteuning van zijn beroep aangevoerde middelen falen, dient het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

57 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dat is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten.

Ondertekeningen